

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Secrétariat Général

SEC(71) 2387

1 copy only
Bruxelles, le 24 juin 1971

RESTREINT

OJ 170

423.02-text

+ 432.11

CONFIDENTIAL

LT

GV

IB

KL

EK

BS

MO

RAPPORT

SUR LES

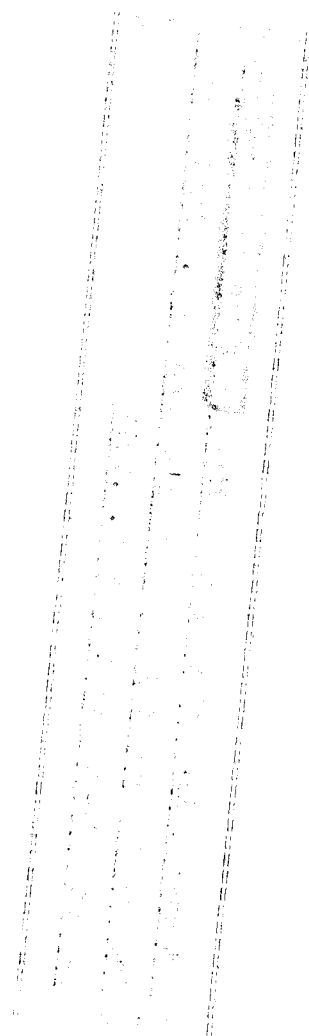
COMPÉTENCES LÉGISLATIVES ET BUDGÉTAIRES

DES PARLEMENTS NATIONAUX ET DU PARLEMENT EUROPÉEN

(Document diffusé sur instruction de M. le Président
et de M. COPPE)

Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 170^e réunion
de la Commission, les 30 juin et 1^{er} juillet 1971.

Destinataires : MM. les Membres de la Commission
MM. les Directeurs Généraux



COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 23 Juin 1971.

JUR/1413/71 - JA/ag

Groupe de travail
Renforcement des pouvoirs
du Parlement Européen

NOTE A L'ATTENTION DE MESSIEURS LES MEMBRES
DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Objet : Rapport sur les compétences législatives et budgétaires des Parlements nationaux et du Parlement européen.

Au cours de sa 160ème séance du 19 avril 1971, la Commission a donné mandat à un Groupe de travail de hauts fonctionnaires placé sous ma présidence de lui soumettre au cours du mois de juin un document sur les données de fait concernant, d'une part, l'étendue et l'exercice des pouvoirs du Parlement Européen en matière de budget et en matière législative et, d'autre part, les dispositions constitutionnelles en la matière dans les différents Etats membres et les éléments d'appréciation qui peuvent en être tirés pour le fonctionnement des institutions européennes.

J'ai l'honneur de vous remettre ci-joint le document demandé qui appelle de brèves remarques introductives de ma part.

- 1) Il convient en premier lieu de noter que ce document est l'oeuvre collective du groupe. Celui-ci était composé de :

MM. BAICHÈRE	(D.G. XIX)
CACCIA DOMINIONI	(Cabinet de M. le Président)
CARDON de LICHTBUER	(Cabinet de M. COPPE)

./...

MM. FACINI	(D.G. XIX)
MEYER	(Secrétariat Général)
OLIVIER	(Service Juridique)
PERISSICH	(Cabinet de M. SPINELLI)
SCHWED	(Secrétariat Général)
VAN GRONSVELD	(D.G. XIX)
WISSELS	(D.G. II)
ZIJLMANS	(D.G. VI)

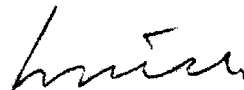
Son secrétariat ainsi que la préparation du document d'ensemble ont été assurés par MM. AMPHOUX, EHLERMANN et VENTURA, membres du Service Juridique.

Le groupe s'est réuni les 6 mai, 4 et 17 juin 1971. Au cours de ces réunions, il a discuté tant les contributions de ses membres que le document d'ensemble.

2. La mission donnée au groupe lui imposait de limiter sa tâche à rassembler la documentation nécessaire à l'égard des problèmes traités. Afin de faciliter les débats ultérieurs de la Commission, le document indique, dans des considérations finales, quelques éléments de réflexions notés par le groupe au cours de ses travaux.
3. Enfin le groupe attire l'attention de la Commission sur le fait qu'une appréciation sur la portée réelle des compétences législatives et budgétaires des Parlements ne peut être donnée à partir de la seule analyse des règles relatives à ces compétences. Elle doit également tenir compte de la position générale qui revient aux Assemblées dans les constitutions des Etats membres de la Communauté et des autres prérogatives constitutionnelles et politiques qui leur sont généralement

./...

reconnues. Ainsi, on ne saurait oublier le rôle qui revient aux Chambres dans l'investiture des gouvernements et dans le contrôle politique de leur action.



W. MUCH
Président
du Groupe de travail

Groupe de travail
Renforcement des pouvoirs
du Parlement Européen

Bruxelles, le 21 Juin 1971.

JUR/1413/71 - JA/ag

R A P P O R T

SUR LES

COMPETENCES LEGISLATIVES ET BUDGETAIRES

DES PARLEMENTS NATIONAUX ET DU PARLEMENT EUROPEEN

S O M M A I R E

REMARQUES PRELIMINAIRES

n° 1 à 5

Ière PARTIE

LE POUVOIR LEGISLATIF DES PARLEMENTS DES ETATS

MEMBRES ET LEURS COMPETENCES BUDGETAIRES

n° 6 à 43

§ I - LE POUVOIR LEGISLATIF

n° 6 à 31

A - L'ETENDUE DU POUVOIR LEGISLATIF

n° 7 à 15

I Le domaine de la loi

n° 8

II L'exercice de pouvoirs normatifs par le gouvernement

n° 9

a) Le pouvoir réglementaire du gouvernement

n° 10

b) Les délégations de pouvoirs législatifs en faveur du gouvernement

n° 11 et 12

III Contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois

n° 13

IV Le pouvoir législatif et les traités internationaux

n° 14 et 15

B - L'ELABORATION DES LOIS

n° 16 à 31

I L'initiative des lois

n° 17 à 20

a) L'initiative législative du gouvernement

n° 17

b) L'initiative parlementaire

n° 18 à 20

II La formation des lois au sein du Parlement

n° 21

a) L'ordre du jour de chaque assemblée

n° 22

b) Le rôle des commissions parlementaires

n° 23 et 24

c) <u>La discussion en séance plénière</u>	n° 25
d) <u>Le vote</u>	n° 26
e) <u>Le rôle respectif des deux assemblées</u>	n° 28 à 29
f) <u>L'accord du gouvernement</u>	n° 30
III <u>La promulgation et la publication des lois</u>	n° 31
<u>§ II - LA COMPETENCE BUDGETAIRE</u>	n° 32 à 43
<u>A - LA PORTEE JURIDIQUE DU BUDGET</u>	n° 33
<u>B - LA PROCEDURE BUDGETAIRE</u>	n° 34 à 40
I <u>La préparation et l'initiative du budget</u>	n° 34
II <u>L'examen du budget au sein du Parlement</u>	n° 35
a) <u>Le rôle des chambres dans les systèmes bicaux</u>	n° 36
b) <u>Le droit d'amendement des membres des assemblées</u>	n° 37
c) <u>L'intervention des commissions</u>	n° 38
d) <u>La discussion et le vote du budget</u>	n° 39 et 40
<u>C - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'EXECUTION DU BUDGET</u>	n° 41 à 43

IIème PARTIE

LES COMPETENCES ET LES POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPEEN
DANS LE DOMAINE LEGISLATIF ET EN MATIERE BUDGETAIRE

n° 44 à 63

§ I - LES POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LE
DOMAINE LEGISLATIF

n° 45 à 57

<u>A - LES DISPOSITIONS DES TRAITES</u>	n° 45 à 47
<u>B - LA CONSULTATION DU PARLEMENT EUROPEEN EN PRATIQUE</u>	n° 48 à 53
I <u>Le champ d'application de la consultation</u>	n° 49
II <u>Les modalités de la consultation</u>	n° 50 et 51
III <u>La portée pratique de la consultation</u>	n° 52 à 54
IV <u>La consultation du Parlement Européen dans le domaine des accords internationaux</u>	n° 55
<u>C - LES REVENDICATIONS DU PARLEMENT EUROPEEN QUANT A L'ELARGISSEMENT DE SES POUVOIRS LEGISLATIFS</u>	n° 56 et 57
<u>§ II - LES POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPEEN EN MATIERE BUDGETAIRE</u>	n° 58 à 63
<u>A - LES DISPOSITIONS DES TRAITES</u>	n° 58
<u>B - LES LIMITES DE DROIT OU DE FAIT AUX POUVOIRS BUDGETAIRES DU PARLEMENT</u>	n° 59 à 62
1°) <u>Limites résultant de l'absence de pouvoirs de décision du Parlement en matière normative</u>	n° 60
2°) <u>Limites résultant des pouvoirs des autres institutions en matière budgétaire</u>	n° 61 et 62
<u>C - LES REVENDICATIONS DU PARLEMENT</u>	n° 63
 CONSIDERATIONS FINALES	 n° 64 à 66

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES

DEPARTMENT OF PHYSICS

PHYSICS 309

LECTURE NOTES

BY
J. J. KATZ

AND
J. J. KATZ

CHICAGO, ILLINOIS
1964

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES

DEPARTMENT OF PHYSICS

PHYSICS 309

LECTURE NOTES

BY
J. J. KATZ

CHICAGO, ILLINOIS

JUL 1971

REMARQUES PRELIMINAIRES

1. Avec la création de ressources propres des Communautés par la décision du 21 avril 1970 et les modifications apportées aux dispositions budgétaires des Traités par le Traité du Luxembourg du 22 avril 1970, le problème du renforcement des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement Européen a trouvé une actualité nouvelle. La Commission a pris, aussi bien vis-à-vis du Parlement que devant le Conseil, l'engagement formel de soumettre des propositions à cet égard. Elle s'est réservée, néanmoins, d'échelonner ces propositions dans le temps.

S'agissant des pouvoirs budgétaires du Parlement, la Commission s'est donnée un délai maximum de deux ans. En revanche, lors du dépôt de ses propositions du 16 juillet 1969, elle n'envisageait l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement que pour le moment où le budget des Communautés sera financé intégralement par des ressources propres. Au cours des débats du Parlement du 13 mai 1970, elle a manifesté son intention de présenter ses propositions sur ce point avant décembre 1974.

Pour sa part, le Conseil a inscrit à son procès-verbal à propos du Traité de Luxembourg une déclaration aux termes de laquelle :

- "a) Lors de la signature du traité portant modification de certaines dispositions des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés Européennes, le Conseil a pris note avec attention des points de vue exprimés par l'Assemblée qui lui furent communiqués par les résolutions des 10 décembre 1969, 3 février et 11 mars 1970, et par un aide-mémoire du 19 avril 1970.

- b) En conséquence, la Commission a fait connaître au Conseil son intention de déposer, postérieurement à la ratification par tous les Etats membres du traité signé le 20 avril et au plus tard dans un délai de deux ans, des propositions en cette matière.
 - c) Le Conseil, conformément à la procédure de l'article 236 du traité, examinera ces propositions, à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des Etats membres, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté."
2. En vue de préparer les actions dont il lui incombe ainsi de prendre l'initiative, la Commission a chargé un groupe de travail de recueillir toutes les données de fait concernant, d'une part, l'étendue et l'exercice du pouvoir du Parlement Européen en matière de budget et en matière législative et, d'autre part, les dispositions constitutionnelles en la matière dans les différents Etats membres, ainsi que les éléments d'appréciation qui peuvent en être tirés pour le fonctionnement des institutions européennes. Le présent rapport est le résultat de ces recherches. De caractère strictement technique, son objet est de rassembler les informations nécessaires pour éclairer le débat de la Commission et permettre à celle-ci de fixer sa position quant au nouvel équilibre institutionnel à donner aux Communautés.
3. Une première partie est consacrée au pouvoir législatif et aux compétences budgétaires des Parlements des Etats membres. Etablie à partir de l'examen des textes juridiques (constitutions, lois organiques, règlements intérieurs des assemblées) et des pratiques qui se sont développées sur le fondement de ces textes, dans la mesure où il a été permis de s'y référer, elle s'efforce de donner une synthèse aussi claire et aussi complète que possible sur la position constitutionnelle actuelle des Parlements nationaux. Son but est de donner la possibilité à la Commission tout à la fois de dégager les enseignements qui peuvent être éventuellement déduits des expériences nationales pour la situation

du Parlement Européen et d'être en mesure de prévenir, lors des discussions que susciteront ses propositions futures, les analogies qui, faute de tenir un compte suffisant des structures originales des Communautés, seraient abusives.

Il eût été intéressant d'étendre l'analyse au droit constitutionnel d'autres Etats, et notamment à celui des Etats candidats à l'adhésion. Il y aurait ainsi le plus grand profit à connaître l'expérience de la Grande-Bretagne où, en particulier, l'exercice du pouvoir budgétaire a donné lieu au développement de pratiques originales. Un tel examen eût conduit cependant à déborder le cadre nécessairement limité du présent rapport. Au demeurant, il eût simplement confirmé les tendances générales de l'évolution constitutionnelle, telles qu'elles se dégagent du droit des actuels Etats membres. Aussi bien est-ce aux Parlements de ces derniers que le Groupe, s'en tenant au mandat qu'il a reçu, a limité ses investigations.

Par ailleurs, l'objectif des propositions que la Commission envisage est de réaménager les pouvoirs des différentes institutions dans l'exercice des compétences des Communautés, telles que ces compétences existent et non pas de modifier ces dernières en relation avec celles des Etats membres. Dès lors, il eût été sans intérêt de faire porter l'examen sur la répartition des compétences entre les pouvoirs centraux, d'une part, et les pouvoirs régionaux et sur les rapports entre l'Etat central et les unités territoriales qui le composent (Länder, régions, provinces, etc...). Ce sont les fonctions des Parlements nationaux par rapport à celles des autres organes constitutionnels des Etats membres au niveau de l'Etat central qu'il convient de mettre en lumière.

4. Une deuxième partie traite des pouvoirs du Parlement européen en matière législative et en matière budgétaire. Dans chacun de ces domaines, à l'exposé des dispositions des Traités et des pratiques qui se sont instaurées dans les rapports du Parlement avec le Conseil et la Commission, est joint celui de la position du Parlement européen lui-même sur le problème du renforcement de ses pouvoirs.

5. Enfin, dans des considérations finales, sont regroupés quelques éléments de réflexions qui, de l'avis du Groupe, se dégagent de l'examen auquel il s'est livré.

- Ière PARTIE -

LE POUVOIR LEGISLATIF DES PARLEMENTS DES ETATS MEMBRES
=====

ET LEURS COMPETENCES BUDGETAIRES
=====

6. La conception classique du régime parlementaire est l'inspiration commune de toutes les constitutions. Il y a, cependant, d'un Etat membre à l'autre de grandes différences dans l'aménagement de la fonction législative et du pouvoir budgétaire.

Ces différences peuvent tenir :

- aux particularités des structures politiques : cinq Etats sont bicaméraux. Le Luxembourg, en revanche, n'a qu'une chambre des députés, mais le Conseil d'Etat y a reçu un rôle particulièrement important.
- aux structures de l'Etat. Cinq Etats ont une structure unitaire. L'Allemagne est fédérale. Ce fédéralisme s'exprime par la conception très particulière de l'organisation et du rôle du Bundesrat. Celui-ci est composé, non pas de représentants élus comme les autres secondes chambres, mais de membres des gouvernements des Länder, nommés et révoqués par ces gouvernements. En son sein, les voix appartiennent non à ses membres, mais aux Länder et donnent lieu pour chacun de ceux-ci à un vote unique et global.

- aux données de l'histoire constitutionnelle : Ainsi les expériences constitutionnelles antérieures étaient présentes à l'esprit des auteurs de la Loi Fondamentale allemande ou de la Constitution italienne. Pour leur part, les constituants français de 1958 ont voulu réagir contre certaines pratiques du régime parlementaire.

Il est bien évident, enfin, que les dispositions constitutionnelles ne prennent leur sens qu'en fonction des conditions de la vie politique particulières de chaque Etat (structures des partis, bi ou pluripartisme, rapports des gouvernements et de leurs majorités, etc...).

Dans ses grandes lignes, néanmoins, l'organisation de la fonction législative et des pouvoirs budgétaires obéit partout plus ou moins au même schéma. Dans tous les Etats membres, l'exercice du pouvoir législatif requiert une collaboration étroite du Parlement avec les différents organes de l'Etat et plus particulièrement avec le Gouvernement dont le rôle n'a cessé d'aller croissant avec le développement continu des activités étatiques.

Cela est plus vrai encore des compétences budgétaires. C'est un paradoxe souvent relevé que la matière budgétaire, naguère encore le siège des prérogatives du parlement, tend désormais à relever de plus en plus du gouvernement.

S I - LE POUVOIR LEGISLATIF

A - L'ETENDUE DU POUVOIR LEGISLATIF

7. Dans aucun des Etats membres, l'exercice du pouvoir normatif n'est l'apanage exclusif du Parlement. Tous les gouvernements y disposent

d'un pouvoir réglementaire plus ou moins large, plus ou moins autonome selon les constitutions. Deux conceptions extrêmes s'opposent à cet égard. L'une qui a trouvé sa consécration en France, limite dans la constitution même le rôle du Parlement. La seconde qui s'exprime dans la Loi Fondamentale allemande, entend garantir constitutionnellement le pouvoir législatif des Assemblées. Sans exclure le pouvoir normatif que la force des choses conduit à laisser au gouvernement, elle l'enferme dans d'étroites limites. Entre ces deux extrêmes, se situent les constitutions belge, italienne, luxembourgeoise et néerlandaise.

I - Le domaine de la loi

8. C'est sur ce point que l'opposition des thèses est la plus frappante.

- a) La Constitution française ne reconnaît à la loi qu'un domaine limité qu'elle définit expressément : ne relèvent de la loi que les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution. L'originalité de cette disposition, tout comme la difficulté d'en résumer le contenu, conduisent à en reproduire le texte :

"La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques;
- les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales;
- la création des catégories d'établissements publics;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources;
- de l'enseignement;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique."

En vertu de l'article 37 de la Constitution française, "les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire". Ainsi est consacrée l'existence

d'un pouvoir réglementaire autonome du gouvernement français qui constitue le pouvoir normatif de droit commun.

- b) Les constitutions des cinq autres Etats membres sont, en revanche, restées fidèles à la conception classique qui n'assigne pas de limites au pouvoir législatif. Sauf à respecter les dispositions constitutionnelles, la loi peut en principe intervenir en toute matière.

II - L'exercice de pouvoirs normatifs par le gouvernement

9. Le rôle du Parlement ne dépend pas seulement du domaine potentiel de son action législative. Son omnipotence de principe ne signifie pas qu'il exerce ses pouvoirs dans leur plénitude ou de manière effective. Pour déterminer la position constitutionnelle réelle du Parlement, il reste encore à savoir en quelle mesure il peut se dessaisir de son pouvoir législatif au profit du gouvernement. Or, la tendance générale est, on le sait, d'abandonner à ce dernier une part sans cesse croissante de la matière normative à régler. Les liens politiques que ^{les gouvernements} entretiennent avec leurs majorités parlementaires, et la tentation de celles-ci de se décharger de problèmes difficiles et délicats placent souvent les Parlements dans une position de faible résistance face aux revendications gouvernementales sur ce point. Le rôle réel du Parlement dépend donc des freins que la constitution met à de telles possibilités de dessaisissement.

a) Le pouvoir réglementaire du gouvernement

10. En dehors de la France, les gouvernements ne disposent généralement pas d'un pouvoir réglementaire autonome. En particulier, les constitutions allemande et néerlandaise ne prévoient aucun pouvoir réglementaire autonome du gouvernement dans les matières concernant les restrictions à la liberté des particuliers.

En revanche, le pouvoir d'adopter les règles nécessaires pour l'exécution des lois est généralement reconnu à l'exécutif. Cela résulte des constitutions belge, italienne et luxembourgeoise. De même, en France, le gouvernement dispose, indépendamment de son pouvoir réglementaire autonome, du pouvoir de prendre des règlements pour l'exécution des lois. L'étendue du pouvoir normatif laissé au gouvernement à ce titre dépend du contenu des lois. Elle peut être particulièrement large dans le cas de recours à des pratiques telles que celles des lois-cadres.

b) Les délégations de pouvoirs législatifs en faveur du gouvernement

11. Toutes les constitutions reconnaissant la possibilité pour le Parlement d'habiliter le gouvernement à prendre des mesures relevant normalement de la loi.

1°) Très large, la Constitution de 1958, en France, permet ainsi au Parlement, dans son article 38, d'autoriser le

gouvernement à prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances qui correspondent à la pratique antérieure des décrets-lois, deviennent caduques si le projet de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant l'expiration du délai fixé.

2°) Les autres Constitutions soumettent cette possibilité de délégation à des restrictions plus ou moins sévères. Ces restrictions peuvent être de différentes natures :

- Les premières peuvent résulter des dispositions constitutionnelles en vertu desquelles certaines matières sont réservées à la loi et ne peuvent donc faire l'objet de délégations de pouvoir au gouvernement. De semblables dispositions se trouvent notamment dans les constitutions belge, italienne, néerlandaise et luxembourgeoise.
- Une deuxième catégorie de restrictions est constituée par les limitations générales du pouvoir de délégation. De telles limitations sont prévues par les constitutions italienne et allemande. En effet, aux termes de l'article 76 de la constitution italienne, l'exercice de la fonction législative ne peut être délégué au gouvernement qu'avec détermination de principes et de critères de direction et seulement pour un temps limité et pour des objets définis.

Encore plus strict est l'article 80 de la constitution allemande qui exige que la loi détermine le contenu, .

le but et l'étendue de l'habilitation. L'habilitation ne peut comporter l'autorisation de modifier une loi ou d'y déroger; de même, elle ne peut permettre d'arrêter des règlements qui prendront la place de dispositions législatives.

12. Indépendamment de ces délégations de pouvoirs, il y a lieu d'évoquer, en raison de l'usage courant qui en est fait en pratique, la faculté que la Constitution italienne reconnaît au gouvernement de prendre des mesures provisoires ayant la valeur d'une loi "dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence". Ces mesures doivent être présentées au Parlement le jour même. Elles perdent leur efficacité dès leur entrée en vigueur, si elles ne sont pas converties en lois dans les soixante jours suivant leur publication.

Plus généralement, les gouvernements disposent, en vertu des constitutions ou de la pratique constitutionnelle, de pouvoirs accrus en cas de crise ou de circonstances exceptionnelles (Constitution française, art. 16 - Loi Fondamentale allemande, art. 8) : état de nécessité législative, art. 115 a à 115 e : cas de dépense.

Enfin, il convient de signaler pour mémoire les limitations qui peuvent résulter pour la souveraineté du Parlement en matière législative, des possibilités de recours au referendum qu'ouvrent certaines constitutions (Allemagne, France, Italie, Luxembourg).

III - Contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois

13. Un contrôle juridictionnel ^{à l'inapplicabilité, voire} pouvant aboutir/à l'annulation de tout ou partie d'une loi contraire à la constitution n'est prévu que par les constitutions allemande et italienne. Dans les autres Etats membres, si les constitutions n'excluent pas formellement un tel contrôle, les tribunaux toutefois se refusent traditionnellement à l'exercer.

Le contrôle juridictionnel tel qu'il est exercé en Allemagne et en Italie constitue une limite considérable aux pouvoirs législatifs du Parlement. Il oblige en effet le Parlement à respecter scrupuleusement les dispositions de la constitution et notamment les droits fondamentaux ainsi que les principes constitutionnels de même valeur, tels que celui de l'Etat de droit (Rechtsstaatsprinzip). (1)

IV - Le pouvoir législatif et les traités internationaux

14. Toutes les constitutions des Etats membres exigent, au moins pour certains traités internationaux, l'intervention du Parlement.

a) Le champ d'application de cette intervention semble être le plus large au Luxembourg et aux Pays-Bas. La constitution luxembourgeoise prévoit en effet que "les traités n'auront pas d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi". La constitution néerlandaise dispose pour sa part

(1) On doit également rappeler que l'article 6 de la Constitution française prévoit la possibilité d'un contrôle préventif de la constitutionnalité des lois. Celles-ci peuvent être soumises avant leur promulgation au Conseil constitutionnel; cf infra n° 31.

qu'il n'y a ni ratification ni entrée en vigueur sans approbation du Parlement. Seules quatre catégories de conventions peuvent ne pas être soumises à l'approbation du Parlement néerlandais ; il s'agit des conventions :

- pour lesquelles cette possibilité est prévue dans une loi;
- qui concernent uniquement l'exécution d'un accord déjà approuvé;
- qui n'imposent pas aux Pays-Bas d'obligations financières importantes et qui ne sont conclues que pour un an au maximum;
- pour lesquelles l'intérêt des Pays-Bas exige l'entrée en vigueur immédiate.

15. b) Les autres constitutions énumèrent de manière plus ou moins détaillée les conventions pour lesquelles l'intervention du Parlement est requise.

Ainsi en va-t-il dans toutes les constitutions pour les traités qui modifient des dispositions de nature législative (tout au moins lorsque celles-ci sont relatives à l'état de la personne).

Il en est de même en Allemagne, en Belgique, en France et en Italie pour la plupart des traités qui comportent des charges budgétaires et des traités de commerce.

B - L'ELABORATION DES LOIS

16. L'exercice de la fonction législative associe étroitement le gouvernement et le Parlement. Cela se vérifie à tous les stades de la procédure de l'élaboration de la loi.

I - L'initiative des lois

17. Dans tous les pays, l'initiative des lois est partagée entre les Chambres et l'exécutif.

- a) L'initiative législative du gouvernement est prépondérante en fait.

Elle s'exerce par le dépôt de projets de loi. Pour certaines matières même, ce droit d'initiative est exclusif (Pays-Bas, Const. art. 18, 43, 75, 134 - voir infra en matière budgétaire). Si dans les pays du Benelux, cette prérogative n'est que formellement celle du roi, on notera le rôle particulier dévolu en Italie au Président de la République; il lui appartient d'autoriser la présentation des projets de loi par le gouvernement (Const. art. 87). Il en résulte pour lui la possibilité de renvoyer de tels projets au gouvernement pour une nouvelle discussion.

En Allemagne, les projets de loi du gouvernement sont soumis au Bundesrat avant d'être adressés au Bundestag. La possibilité est ainsi donnée à la Chambre fédérale de prendre

position. Un délai de 6 semaines (3 semaines en cas d'urgence) lui est laissé à cet effet. Dans certains Etats, l'initiative législative du gouvernement comporte également le droit de proposer des amendements aux textes soumis à la discussion du Parlement. Ainsi en Italie, le Gouvernement dispose d'une telle faculté à l'égard de ses propres projets. De même, en France, l'article 44 de la Constitution, innovant par rapport au droit antérieur, consacre expressément ce droit d'amendement.

b) L'initiative parlementaire

18. Dans les six pays, le droit de déposer des propositions de loi ou des amendements aux projets ou propositions de loi à l'examen est reconnu aux membres de la Chambre basse et parfois aussi à ses commissions (Luxembourg - Italie). En Belgique, en France et en Italie, ce droit appartient dans les mêmes conditions aux députés et aux sénateurs. Aux Pays-Bas, en revanche, l'article 127 de la Constitution réserve le droit d'initiative à la Seconde Chambre des Etats Généraux (Chambre basse).

En Allemagne, si le droit d'initiative appartient au Bundesrat, celui-ci, compte tenu de sa structure particulière, ne le détient qu'en tant qu'organe, c'est-à-dire collectivement. Ses projets, acquis à la majorité des voix, sont transmis dans les trois mois au Bundestag par le gouvernement avec son avis (1).

-
- (1) Soucieux de conserver au droit d'initiative des parlementaires son caractère individuel, la Belgique et le Luxembourg limitent respectivement à 6 et à 5 le nombre des signataires possibles d'une même proposition ou d'un même projet. Au contraire, l'Allemagne, dans un but d'efficacité, oblige les parlementaires à se grouper pour exercer leur initiative. Un nombre de signatures au moins égal au nombre de députés requis pour former un groupe (10) est nécessaire.

19. Le droit de former des propositions de loi ou d'amendement n'est pas sans limites. Certaines tiennent à la procédure à laquelle elles sont soumises : ainsi au Luxembourg, il appartient à la Chambre de décider si elle prend la proposition en considération, si elle l'ajourne ou s'il n'y a pas lieu d'en délibérer (en ce dernier cas, la proposition ne peut plus être présentée au cours de la même session). De même, en France, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement non soumis à une commission. Aux Pays-Bas, certains projets (approbation d'un Traité, révision constitutionnelle en deuxième lecture) ne peuvent faire l'objet d'amendement.

En France ces restrictions sont particulièrement importantes : les propositions ou amendements de nature à porter atteinte à l'équilibre financier sont irrecevables. De même, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité aux propositions ou amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une habilitation donnée au gouvernement en vertu de l'article 38. Par ailleurs, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale n'admet plus les amendements d'ensemble (contre-projets), mais seulement des amendements article par article. Des sous-amendements sont possibles, mais à condition de ne pas contredire le sens de l'amendement. Ils ne peuvent être eux-mêmes amendés.

De même, en France comme ailleurs (Pays-Bas) un amendement n'est recevable que s'il ne contredit pas la teneur du projet qu'il concerne et s'il a un lien de connexité directe avec ce dernier.

20. L'initiative législative est réservée dans cinq Etats, aux gouvernements et aux chambres. (1)

En Italie, en revanche, la possibilité de formuler des propositions de lois est donnée à tous les organes auxquels une loi constitutionnelle accorde une telle initiative. La Constitution range parmi ces organes le Conseil national de l'économie du travail (art. 93) et les régions (art. 121). De même, l'initiative des lois est donnée au peuple qui l'exerce par la proposition d'un texte rédigé en articles et émanant d'au moins 50.000 électeurs (art. 71).

II - La formation des lois au sein du Parlement

21. L'élaboration des lois se déroule essentiellement au sein du Parlement avec la collaboration plus ou moins étroite du gouvernement.

(1) sous réserve de l'exception prévue à l'article 29 de la Loi fondamentale allemande qui admet une initiative populaire en matière de réorganisation du territoire fédéral.

a) L'ordre du jour de chaque assemblée

22.

D'une manière générale, les Assemblées sont libres d'établir comme elles l'entendent, leur ordre du jour.

En France, en revanche, le gouvernement est pratiquement maître des travaux du Parlement, en raison de l'article 48 de la Constitution en vertu duquel "l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui". Par ce moyen, la discussion de propositions qui ne conviennent pas au Gouvernement peut être rendue pratiquement impossible.

b) Le rôle des Commissions parlementaires

23.

Dans tous les Etats membres, la procédure législative comporte une phase préparatoire qui incombe aux commissions parlementaires. Tout projet ou proposition doit faire au préalable l'objet d'un rapport de la (ou des) commission(s) compétente(s). Celles-ci peuvent être des commissions permanentes ou des commissions spéciales, constituées ad hoc.

Le rôle des commissions parlementaires est plus ou moins important selon les Etats. Cela tient :

- à leur structure : En France, par exemple, le recours à des commissions spéciales, le nombre limité des commissions permanentes réduit par la Constitution à 6, vraisemblablement pour éviter que leurs compétences ne puissent recouper le domaine des différents ministères, leur composition très large (60 à 120 membres), l'impossibilité qui en résulte de se spécialiser sont autant d'éléments de nature à limiter les possibilités d'influence des commissions sur le gouvernement.
- au moment de leur saisine : Dans la plupart des Parlements, projets et propositions sont renvoyés directement en commissions, ce qui confère à ces dernières la possibilité d'influencer profondément le sens de la décision finale de la Chambre.

En Allemagne, en revanche, la discussion en commission n'intervient normalement qu'à un deuxième stade après une première lecture du projet ou de la proposition par le Bundestag. A l'occasion, il peut résulter de cette première délibération des orientations qui pourront dans une certaine mesure limiter le rôle des commissions.

- aux fonctions des commissions : Celles-ci peuvent se limiter à la seule préparation des délibérations de l'Assemblée plénière (cf. Règlement du Bundestag § 60). Elles examinent les textes qu'elles transmettent ensuite, accompagnés d'éventuelles propositions ou suggestions d'amendement et d'un rapport, quelquefois de deux rapports, l'un de la majorité, l'autre de la minorité (Italie).

24. Dans certains Etats, le rôle des commissions peut être plus important. Les commissions peuvent même devenir en fait le véritable siège du pouvoir législatif :

Ainsi en est-il en Italie où la Constitution prévoit que le processus législatif peut être directement achevé par les commissions. Cela est possible à deux conditions :

- Le projet ou la proposition de loi ne doit pas concerner des sujets d'importance particulière énumérée à l'article 72 de la Constitution et par les règlements intérieurs des assemblées (Sénat, art. 35 - Chambre, art. 92) : révision constitutionnelle, législation électorale, délégation du pouvoir législatif, ratification de traités internationaux, approbation du budget.
- Le Gouvernement, un dixième des membres de l'Assemblée, ou un cinquième des membres de la Commission ne demandent pas que le projet soit soumis à l'Assemblée elle-même (art. 72, 3e al.).

En pratique, cette procédure de vote de la loi en commission est d'usage courant et aboutit à soustraire de nombreux domaines à la compétence des Assemblées pour les attribuer aux commissions. Le recours à cette procédure relève au Sénat, du Président de celui-ci, à la Chambre, de l'Assemblée elle-même en accord avec le Gouvernement.

De cette pratique italienne, on peut rapprocher la possibilité qui est offerte en France, au gouvernement et à la commission compétente de demander le recours:

- à la procédure du vote sans débat pour les projets et propositions adoptés par la commission avec les seuls amendements acceptés par le Gouvernement (toutefois, tout député peut faire opposition),
- ou, à défaut, à la procédure du débat restreint auquel seuls peuvent prendre part le Gouvernement, les auteurs des amendements, le président et le rapporteur des commissions saisies et les présidents des groupes qui peuvent intervenir cinq minutes chacun avant le vote.

c) La discussion en séance plénière

25.

- 1°) Hormis dans les cas évoqués ci-dessus, la procédure législative normale implique qu'au retour des commissions, les projets et propositions de loi donnent lieu à une discussion publique en séance plénière.
- 2°) En France, s'agissant des projets de loi d'origine gouvernementale, la Constitution prescrit que la discussion porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le gouvernement et non plus comme précédemment sur le texte suggéré par la commission compétente. De même, l'Assemblée saisie en deuxième lieu d'un texte, discute de celui qui lui est transmis par l'autre Assemblée.

D'une manière plus générale, il en va de même dans les autres Parlements au sein desquels la discussion a lieu sur la base du texte primitif accompagné du ou des rapports ou avis de la ou des commissions saisies. En Italie toutefois, la discussion peut avoir lieu sur la base d'un projet amendé par la Commission si le Gouvernement est d'accord.

- 3°) La discussion en séance plénière donne lieu en général à deux ou plusieurs lectures du texte, l'une se déroulant article par article, l'autre portant sur l'ensemble. C'est au cours de la délibération article par article que s'exerce normalement le droit d'amendement.

En France cependant, le Gouvernement tient de l'article 44 de la Constitution la faculté d'obliger l'Assemblée, par une simple demande pouvant intervenir à n'importe quel moment, à se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. Ainsi le moyen lui est donné d'écarter les amendements qui lui déplaisent.

Par ailleurs, on doit noter le rôle dévolu au Conseil d'Etat au Luxembourg. Lorsqu'un texte a subi des modifications au cours du vote article par article (acceptation d'amendements ou rejet), il doit être entendu sur ces modifications, un second vote ayant lieu une fois qu'il a rendu son avis (règlement intérieur, art. 69).

d) Le vote

26. Le vote a lieu en principe à la majorité des suffrages exprimés (cf. par ex. Loi fondamentale allemande, art. 42). Dans certains cas, d'autres majorités peuvent être nécessaires.

Dans certains pays, la possibilité existe qu'un texte soit adopté sans qu'il y ait vote sur ce texte. Ainsi peut-il en être en France, en vertu de l'article 49 de la Constitution lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Celui-ci est considéré comme adopté si aucune motion de censure n'est déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent ou si elle n'est pas votée, c'est-à-dire ne recueille pas sur elle la majorité des membres de l'Assemblée.

De même doit être notée la possibilité que l'article 81 offre au Gouvernement fédéral de faire considérer comme adoptées des lois ayant recueilli l'assentiment du Bundesrat, malgré l'opposition ou l'abstention du Bundestag, en cas de nécessité législative (Gesetzgebungsnotstand).

e) Le rôle respectif des deux assemblées

27. 1°) Bien entendu, la question ne se pose pas au Luxembourg dont le régime est monocaméral. On doit

toutefois souligner le rôle dévolu au Conseil d'Etat qui jouit d'un véritable droit de veto suspensif en matière législative. En vertu de l'article 59 de la Constitution, toutes les lois sont soumises à un second vote qui doit avoir lieu au moins trois mois après le premier à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat siégeant en séance publique, n'en décide autrement.

28.

- 1°) En Belgique, en France, en Italie et aux Pays-Bas, le pouvoir législatif du Parlement est exercé concurremment par les deux Chambres.

Aux Pays-Bas toutefois, les deux Chambres ne sont pas sur un pied d'égalité. La première Chambre (Chambre haute) n'est saisie qu'en second lieu. N'ayant ni initiative, ni droit d'amendement, elle ne peut qu'adopter ou rejeter dans leur ensemble les textes approuvés par la deuxième Chambre qui lui sont soumis.

En Belgique et en Italie, Chambre des députés et Sénat sont sur un pied d'égalité. L'une et l'autre Assemblées peuvent être indifféremment saisies en premier lieu des projets de loi. Le vote par l'une et l'autre d'un texte identique est nécessaire à l'adoption de la loi. A défaut d'accord, il est procédé à une navette qui peut se poursuivre indéfiniment, la discussion étant en général limitée aux articles pour lesquels les deux assemblées ne sont pas parvenues à un texte identique.

Il en est en principe de même en France où l'adoption d'une loi peut également donner lieu à une navette entre les deux Chambres.

Mais le gouvernement peut interrompre cette navette et rendre la primauté à l'Assemblée nationale. Après qu'un texte ait été voté deux fois par chaque Assemblée (ou une seule fois si le Gouvernement a déclaré l'urgence), le Gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire (7 députés et 7 sénateurs). Si cette commission parvient à un compromis et si le Gouvernement est d'accord, le texte est soumis aux Assemblées; aucun amendement n'est recevable si le Gouvernement ne l'a pas accepté. A défaut de compromis ou d'accord sur le texte soumis aux Assemblées par le Gouvernement, ce dernier peut, après une nouvelle lecture par chaque Assemblée, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement en reprenant soit le texte de la commission mixte, soit celui du Gouvernement, soit le dernier texte voté par elle éventuellement modifié par des amendements acceptés par le Sénat.

29.

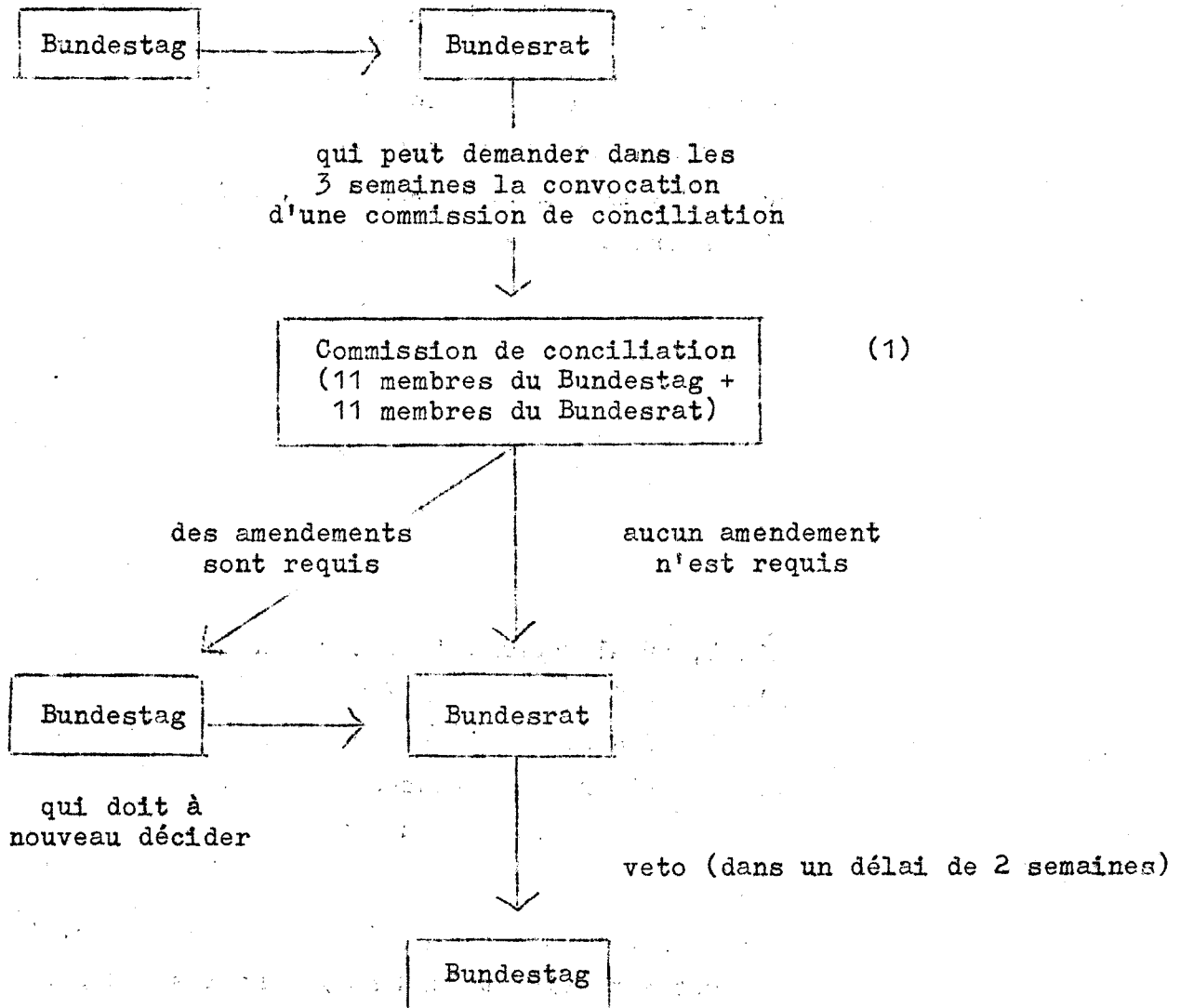
3°) Enfin, une place à part doit être réservée aux rapports du Bundestag et du Bundesrat en Allemagne. Ces rapports ne s'analysent pas comme ceux des deux chambres d'un même Parlement. Le Bundesrat assure la participation des Länder, non seulement à la

législation mais aussi à l'administration fédérale. Sa collaboration est requise pour toutes les lois mais cette collaboration peut prendre, selon les cas, deux formes :

- celle d'une approbation que la Loi fondamentale requiert pour certaines lois (Zustimmungsgesetze) qu'elle énumère et qui touchent plus particulièrement aux intérêts des Länder;
- celle d'un veto que le Bundestag peut surmonter dans certaines conditions en ce qui concerne les autres lois.

La procédure, décrite minutieusement à l'article 77, peut être schématisée comme suit :

(voir page suivante)



adoption de la loi :

- à la majorité des membres (si veto à la majorité des voix du Bundesrat)
- à la majorité des 2/3 du nombre des membres (si veto à la majorité des 2/3 des voix)

(1) Pour les Zustimmungsgesetze, la réunion de cette commission peut également être demandée par le Bundestag ou par le gouvernement (art. 77, § 2).

f) L'accord du Gouvernement

30.

On a pu se rendre compte du rôle décisif que l'accord du Gouvernement a en France sur le déroulement de la procédure législative. Ailleurs, cet accord peut être nécessaire dans certains cas.

Ainsi, en Allemagne, il est requis par l'article 113 de la Loi Fondamentale dans le cas des lois qui ont des incidences financières (augmentation des dépenses ou diminution des recettes). Dans de tels cas, le Gouvernement peut :

= demander

- l'ajournement de la décision : en ce cas, il transmet son avis au Bundestag dans les six semaines;
- une nouvelle décision du Bundestag (délai de la demande : 4 semaines)

= refuser son accord (délai : 6 semaines) à condition d'avoir procédé au préalable à l'une des demandes précédentes.

III - La promulgation et la publication des lois

31.

La loi adoptée prend son existence par sa promulgation. Celle-ci émane du chef de l'Etat. La promulgation n'est pas toujours une formalité dont l'accomplissement est automatique.

Ainsi en Allemagne, la doctrine dominante reconnaît au Président fédéral le droit de contrôler non seulement la constitutionnalité formelle mais aussi la constitutionnalité matérielle des lois et donc de refuser la promulgation de celles pour lesquelles ce contrôle est négatif sous réserve d'un recours constitutionnel au titre de l'article 93, § 1, de la Loi Fondamentale.

De même en France, si, en principe, le Président de la République doit promulguer les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement du texte définitivement voté, l'article 10, alinéa 2, de la Constitution lui permet de demander au préalable au Parlement une nouvelle délibération. De même, en vertu de l'article 61, le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'une ou l'autre Assemblée peuvent déférer la loi au Conseil constitutionnel avant sa promulgation, en vue de faire contrôler sa conformité à la Constitution.

En Italie également, le Président de la République peut, avant de promulguer une loi, demander, par un message au Parlement, une nouvelle délibération (art. 74). Ce veto

suspensif peut être opposé aussi bien pour des motifs de légitimité juridique que pour des raisons d'opportunité. Si les Chambres adoptent à nouveau la loi, la promulgation est alors obligatoire.

Par ailleurs, la loi ne devient obligatoire que par sa publication. Celle-ci incombe au Gouvernement.

§ II - LA COMPETENCE BUDGETAIRE

32. Parmi les compétences du Parlement, la compétence budgétaire occupe une place à part, qui résulte essentiellement de l'évolution historique. En effet, la compétence législative des Parlements n'a fait que suivre leurs prérogatives en matière de finances publiques : avant d'imposer leur participation à l'élaboration des lois, les Parlements ont demandé et obtenu le droit de consentir l'impôt. Puis, en posant comme condition au vote de l'impôt l'acquiescement aux demandes du Souverain, les Assemblées ont acquis le droit de proposer des lois et de veiller à leur exécution. Ensuite, la situation a évolué. Les Assemblées se sont montrées bien souvent plus dépensières qu'économes, si bien que les problèmes financiers, qui étaient le noyau central autour duquel se sont progressivement fixées les prérogatives parlementaires, ont dû être confiés essentiellement au gouvernement responsable de l'équilibre budgétaire global. Ainsi, les rôles du législatif et de l'exécutif se sont inversés et dans de nombreuses

constitutions, y compris celles des Etats membres des Communautés, de sérieuses restrictions ont été apportées à la compétence budgétaire des Assemblées.

A - LA PORTEE JURIDIQUE DU BUDGET

33. Le budget, représentation chiffrée du programme d'action du Gouvernement, acquiert valeur juridique par une loi du Parlement.

En votant le budget, les Assemblées accordent au Gouvernement l'autorisation d'engager les dépenses. Cependant, l'estimation des dépenses donnée par le budget et l'autorisation ainsi accordée au Gouvernement de disposer des crédits n'est pas un acte créateur de droits pour les particuliers, ni d'obligations pour les organes publics; ces droits et obligations découlent, en principe, d'une législation extérieure au budget.

De même, l'évaluation des recettes dans la loi d'approbation du budget n'a aucune portée juridique vis-à-vis des particuliers. Le budget n'impose pas aux citoyens des obligations; celles-ci découlent des lois fiscales en vigueur, qui ont une existence propre en dehors du budget.

Dans tous les Etats membres, le budget, avec ses prévisions de recettes et de dépenses, est considéré comme un tout ayant valeur de loi. Le cas de la France est particulièrement significatif : le terme même de "budget" a été abandonné, pour faire

place à celui de "loi de finances". En Belgique, l'assimilation du budget à une loi est poussée jusqu'à ses extrêmes conséquences. En effet, il y a autant de projets de loi budgétaire distincts que de ministères, et chacun de ces projets fait, au sein du Parlement, l'objet d'une discussion et d'une adoption séparées. Cette méthode, qui a été également pratiquée en Italie jusqu'en 1964, a été toutefois abandonnée depuis lors dans ce pays, parce qu'elle aboutissait souvent à fausser dangereusement l'unité budgétaire, chaque projet pouvant être adopté, rejeté, modifié ou retardé dans son application, sans tenir compte des conséquences de telles décisions sur les autres prévisions budgétaires.

B - LA PROCEDURE BUDGETAIRE

I - La préparation et l'initiative du budget

34. Dans tous les Etats membres, le Gouvernement est seul compétent pour préparer le budget et le présenter au Parlement.

A cet égard, sans entrer dans les particularités propres à chaque système, on constate que dans tous les Etats membres sont consacrés :

- l'idée que la préparation du budget est affaire du Gouvernement;
- la position prééminente qui revient aux ministres qui ont la responsabilité de la politique des dépenses et de l'équilibre budgétaire.

Ainsi l'intervention du Parlement se trouve pratiquement exclue de toute la phase préparatoire du budget. On peut toutefois considérer que les Assemblées disposent d'une initiative indirecte dans la mesure où des projets de loi d'origine parlementaire peuvent avoir, une fois adoptés, des incidences financières qui devront s'inscrire dans les budgets ultérieurs. (1)

(1) Ce monopole gouvernemental de l'initiative en matière budgétaire comporte toutefois une exception, en raison des dispositions constitutionnelles ou légales dans certains Etats membres ou en tout cas en raison de l'usage dans les autres, en ce qui concerne les crédits relatifs au fonctionnement des chambres (principe de l'autonomie financière des Assemblées).

II. - L'examen du budget au sein du Parlement.

35. La procédure employée au sein du Parlement pour examiner le budget se distingue généralement de la procédure législative ordinaire sur un certain nombre de points concernant :

- le principe d'égalité entre les Chambres là où le Parlement est composé de deux Chambres
- le droit d'amendement des membres des Assemblées
- l'intervention des commissions
- la discussion en séance plénière et le vote.

a) Le rôle des Chambres dans les systèmes bicaméraux

36. En Italie et en Belgique, le principe d'égalité entre les Chambres ne se trouve pas affecté dans le domaine budgétaire. En Italie, le projet de budget est soumis aux

deux Assemblées, la priorité étant donnée à tour de rôle une année à la Chambre des députés et l'année suivante au Sénat. Un régime analogue est en vigueur en Belgique, où les textes budgétaires sont soumis par moitié à chacune des deux Assemblées suivant la règle que, ceux qui sont soumis une année à la Chambre des représentants, sont d'abord présentés au Sénat l'année suivante et vice versa. Cette règle ne connaît qu'une exception concernant le projet de budget des voies et moyens, pour lequel la Chambre des représentants bénéficie traditionnellement d'un droit de priorité.

Aux Pays-Bas, la subordination de la Première Chambre ne subit pas d'aggravations particulières : comme dans le domaine législatif ordinaire, le droit d'amendement et le droit d'initiative lui sont refusés; elle dispose seulement de la faculté d'adopter ou de rejeter en bloc les projets qui lui sont soumis.

En France, la primauté de l'Assemblée Nationale est soulignée par deux dispositions particulières à l'examen du budget : d'une part, le dépôt du projet doit s'effectuer, en premier lieu, devant l'Assemblée nationale; d'autre part, alors que celle-ci dispose d'un délai de 40 jours pour se prononcer en première lecture, le Sénat doit statuer dans les quinze jours qui suivent l'expiration de ce délai. Toutefois, cela n'implique pas nécessairement que la saisine du Sénat ne puisse intervenir qu'une fois le projet voté en première lecture par

l'Assemblée nationale. En effet, compte tenu des délais stricts que la Constitution impose à la discussion budgétaire, il se peut que le Sénat soit appelé à se prononcer sur le projet de budget sans que l'Assemblée nationale l'ait voté. Il reste cependant que, tout comme en matière législative ordinaire, en cas de désaccord entre les deux Chambres, le dernier mot reste à l'Assemblée nationale.

En Allemagne, le projet de loi budgétaire est soumis en même temps au Bundestag et au Bundesrat. Mais il fait partie de la catégorie des lois qui ne nécessitent pas l'approbation du Bundesrat pour être adoptés. En conséquence, s'il n'approuve pas l'ensemble ou une partie du budget, le Bundesrat ne peut que faire appel à la commission de conciliation ou, au besoin, formuler une protestation que le Bundestag peut rejeter sous certaines conditions de majorité. Le consentement du Bundesrat est cependant requis, dans une certaine mesure, pour les lois à caractère fiscal concernant les Länder et les autres collectivités locales : destination du produit des impôts, répartition entre la Fédération et les Länder, péréquation des charges entre Länder riches et pauvres, règles de la procédure fiscale.

b) Le droit d'amendement des membres des Assemblées

37. Non seulement le budget ne peut procéder que d'un projet de loi du Gouvernement, mais encore - tout au moins dans

trois Etats membres - des limitations sévères sont prévues quant au droit d'amendement des membres des Assemblées.

C'est ainsi qu'en Italie, le droit d'amendement reconnu aux membres des Assemblées en matière budgétaire est limité, en ce qui concerne les recettes, à la suppression de chapitres déterminés et, en ce qui concerne les dépenses, à des déplacements d'un chapitre à l'autre. En outre, les amendements doivent être présentés dans la commission compétente par matière et l'avis du Gouvernement est toujours requis. Si celui-ci n'est pas d'accord, l'amendement ne peut pas être retenu par la commission, mais il peut seulement être représenté lors du vote en séance plénière. Enfin, le droit d'amendement ainsi que le droit d'initiative des membres du Parlement trouvent, en matière budgétaire, des limites indirectes dans la fonction typique de la loi d'approbation du budget. En effet, d'une part, l'approbation du budget doit permettre l'exécution des lois en vigueur suivant certaines lignes directrices, et il est dès lors exclu que le budget puisse modifier ces lois en établissant, par exemple, de nouveaux impôts ou de nouvelles dépenses. D'autre part, le budget est destiné à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses et, puisque cet équilibre pourrait être compromis en cours d'exercice par l'adoption de lois impliquant des dépenses ne correspondant pas aux recettes prévues, la Constitution italienne prescrit que toute loi comportant des dépenses nouvelles ou accrues (par rapport à celles prévues par le budget) doit indiquer les moyens permettant d'y faire face.

De même, en Allemagne, toute proposition de dépense nouvelle présentée dans le cadre du budget ou en dehors, doit comporter l'indication des ressources prévues au budget, destinées à la financer. L'examen des moyens de couverture est confié à la commission du budget, qui fait rapport au Bundestag. Celui-ci décide quant à la possibilité de compenser les dépenses prévues.

Enfin, en France, les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables, lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des recettes publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. A cette restriction, qui est dictée directement par la Constitution, s'ajoutent d'autres limitations du droit d'amendement des membres du Parlement, destinées à exclure, d'une part, toute initiative de nature à compromettre l'équilibre budgétaire et, d'autre part, les amendements extra-budgétaires, c'est-à-dire ne se rapportant pas directement à l'autorisation des dépenses et des recettes. En effet :

- aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques;
- les amendements de l'une ou l'autre Chambre doivent être acceptés par le Gouvernement;

- il n'est plus possible de proposer des réductions "à titre indicatif" de crédits, contrairement à la pratique antérieure dont le but était en réalité d'amener le Gouvernement à proposer une augmentation de crédits souhaités par le Parlement.

c) L'intervention des commissions

38.

La fonction politique qui est reconnue à la loi d'approbation du budget en tant que représentation chiffrée du programme d'action du Gouvernement, explique pourquoi son adoption n'est jamais confiée aux commissions parlementaires même là où, comme en Italie, la procédure de vote des lois en commission est expressément admise et pratiquée.

Cependant, dans aucun des Etats membres, le principe que les attributions financières du Parlement doivent être réservées aux Chambres mêmes n'a pour conséquence d'éliminer l'intervention des commissions. Comme pour les autres projets de loi, le projet de budget, avant d'être examiné en séance plénière, fait d'abord l'objet d'un renvoi en commission. On notera, à cet égard, la place prépondérante occupée, en Allemagne, en France et en Italie, par la commission chargée des affaires financières, puisque l'examen préalable de l'ensemble des documents budgétaires par cette dernière influence profondément les débats en séance plénière. Certes,

les autres commissions techniques ont la faculté de demander d'être saisies pour avis sur les problèmes de leur compétence, mais la commission compétente pour les affaires financières conserve une position prééminente. Par contre, en Belgique et aux Pays-Bas, cette commission joue un rôle plus effacé.

d) La discussion et le vote du budget

39.

Les particularités de la discussion en séance plénière et du vote du budget résultent, pour l'essentiel, de la limitation de l'initiative parlementaire. Sous cette réserve, on retrouve dans l'examen du budget devant les Assemblées de tous les Etats membres, les deux phases de la procédure en séance publique, c'est-à-dire, d'une part, la discussion générale portant sur l'ensemble du projet et, d'autre part, l'examen détaillé des dispositions qu'il renferme. A cet égard, il y a lieu de signaler la tendance qui consiste à regrouper de nombreux postes budgétaires par catégories afin de ne soumettre au vote des Assemblées qu'un nombre réduit de masses globales. Pour prendre l'exemple de la France, l'évaluation des recettes fait l'objet d'un seul vote d'ensemble pour le budget général, et d'un seul vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux. Quant aux

dépenses, elles font l'objet d'un vote unique, en ce qui concerne les "services votés" (dépenses obligatoires) et d'un vote par titre ou, à l'intérieur d'un même titre, par ministère, en ce qui concerne les "autorisations nouvelles". En outre, les crédits dont la modification n'est pas demandée ne doivent donner lieu qu'à un débat sommaire.

40.

Par ailleurs, le temps joue un rôle capital en matière de budget. En effet, quelle que soit la date choisie pour le début de l'exercice financier, à défaut de l'approbation du Parlement, le Gouvernement ne pourrait effectuer aucune dépense ni recouvrer aucune recette pour l'année considérée, ce qui équivaldrait à interrompre le fonctionnement des pouvoirs publics. Il importe donc que le vote du budget intervienne en temps utile, c'est-à-dire avant la période, généralement de douze mois, à laquelle il s'applique. Certes, le respect de ce principe ne présente pas dans tous les Etats membres le même caractère absolu mais, d'une manière générale, des mesures spéciales ont été prises pour que le budget soit voté en temps utile.

En premier lieu, les règles constitutionnelles ou législatives prévoient l'obligation, pour le Gouvernement, de déposer le projet de budget un certain temps avant le début de l'exercice financier, afin que le Parlement dispose d'un délai raisonnable pour l'étudier, le

discuter et l'adopter. Le temps qui lui est ainsi imparti s'élève au moins à trois mois en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, et à cinq mois en Italie. En France et au Luxembourg, le Gouvernement met son projet à la disposition du Parlement au début de la session ordinaire précédant le premier janvier.

En second lieu, des précautions sont prises pour que le Parlement se prononce avant le début de la nouvelle année budgétaire. Ainsi, par exemple, le temps de parole des orateurs se trouve limité en Belgique et aux Pays-Bas. Mais c'est surtout en France que des dispositions particulièrement sévères ont été prises afin de permettre l'entrée en vigueur de la loi de finances au premier janvier. En effet, le projet de budget, déposé au plus tard le premier mardi d'octobre, est immédiatement renvoyé en commission. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt du projet, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement déposé, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat a quinze jours pour voter en dernière lecture. A défaut, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, éventuellement modifié par les amendements votés par ce dernier et acceptés par lui. Le texte est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution. En conséquence, le délai total qui est laissé au Parlement est de soixante-dix jours, à compter du dépôt du projet.

Lorsque, malgré les mesures qui peuvent être prises pour accélérer le rythme de la discussion, le Parlement n'est pas en mesure d'approuver le budget avant le début de l'exercice financier, il importe de combler le vide budgétaire qui se crée ainsi entre la fin d'un exercice et l'adoption du budget concernant l'exercice suivant. La mise en place d'un régime provisoire s'avère indispensable surtout pour les dépenses, car les recettes ont, le plus souvent, une existence indépendante du budget, et il suffit d'une simple autorisation pour que le Gouvernement les mette en recouvrement. Le problème consiste alors à dégager des crédits provisoires. Diverses méthodes sont employées à cet effet dans les différents Etats membres.

On peut, en premier lieu, procéder à une reconduction automatique du budget limitée dans le temps. Telle est la méthode employée aux Pays-Bas, où le Gouvernement dispose automatiquement, pour les quatre premiers mois de l'année, des quatre douzièmes du montant des dépenses autorisées dans le budget de l'année précédente.

Une deuxième méthode fait appel également à la reconduction automatique du budget mais limitée à certaines catégories de dépenses et non pas dans le temps. C'est le cas en Allemagne, où le Gouvernement peut procéder à tous les paiements nécessaires au maintien des institutions et à l'application des mesures prévues par la loi, à la reconnaissance des obligations juridiques de l'Etat

fédéral, à la poursuite des programmes concernant les travaux publics et les autres activités productives, pourvu que les crédits aient été ouverts aux mêmes fins dans les budgets antérieurs; en outre, dans l'hypothèse où la rentrée des recettes ne suffit pas à couvrir les dépenses mentionnées ci-dessus, le Gouvernement peut les financer par des moyens de trésorerie, jusqu'à concurrence du quart des recettes figurant dans le budget précédent.

Selon une troisième méthode, c'est le Gouvernement lui-même qui est appelé à dégager, de sa propre autorité, les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Etat. Ainsi, en France, si le budget n'est pas voté dans le délai de soixante-dix jours imparti au Parlement, ses dispositions peuvent être mises directement en vigueur par ordonnances émanant du Gouvernement; par ailleurs, dans le cas où leur retard n'est pas imputable au Parlement, mais au Gouvernement, c'est-à-dire lorsque celui-ci n'a pas déposé son projet soixante-dix jours au moins avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits qui se rapportent aux seuls "services votés", modifiés, s'il y a lieu, pour tenir compte de l'incidence des mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement, dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres.

Enfin, la méthode employée en Belgique, en Italie et au Luxembourg se caractérise par l'intervention préalable du Parlement. Elle consiste à faire voter par les Assemblées, selon une procédure d'urgence, des crédits partiels qui seront repris ensuite dans le budget définitif. La formule la plus courante est celle des "douzièmes provisoires" : chaque mois, le Parlement est appelé à autoriser, sur la base du douzième des sommes figurant au dernier budget, les dépenses nécessaires à l'expédition des affaires courantes. Il n'est cependant pas exclu que les crédits accordés puissent atteindre une proportion plus importante du budget antérieur. L'on se trouve alors en présence d'un "budget provisoire" plutôt que de "douzièmes" proprement dits, mais le principe essentiel demeure l'intervention du Parlement. Signalons qu'en Italie l'autorisation des crédits provisoires ne peut être accordée au Gouvernement que pour des périodes non supérieures, dans leur ensemble, à quatre mois.

Toutes ces méthodes, si diverses soient-elles, montrent avant tout le souci d'assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat. Mais certaines d'entre elles ont un autre point commun : c'est l'ampleur prise par la technique des "services votés", la reconduction automatique du budget ou son exécution par ordonnance. Ces méthodes offrent au Gouvernement une grande liberté de manoeuvre et restreignent, au contraire, la portée de la discussion au sein du Parlement.

C - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'EXECUTION DU BUDGET

41. Dans tous les Etats membres, le Parlement est appelé à contrôler l'exécution du budget. En revanche, les techniques permettant la mise en oeuvre de ce contrôle ne sont pas toujours les mêmes.

Dans certains Etats membres, notamment en France et en Italie, outre le budget, les Assemblées approuvent chaque année par loi les comptes de l'Etat, le Gouvernement présentant un "projet de loi de comptes" (Italie) ou un "projet de loi de règlement" (France). L'efficacité du contrôle dépend dans ce cas de la célérité avec laquelle ces projets sont soumis aux Assemblées, l'examen des comptes devant permettre à celles-ci de prêter encore l'attention aux problèmes de l'exercice en cause et de sanctionner, le cas échéant, les ministres responsables. En outre, l'examen des comptes devrait offrir aux Assemblées des éléments très utiles en vue des délibérations relatives au budget pour l'exercice suivant.

Il faut toutefois noter que ces buts ne sont pas atteints en pratique, soit parce que les comptes, comme en Italie, sont présentés aux Assemblées avec des retards considérables, soit parce que la loi de règlement est un acte budgétaire, qui constate les résultats financiers de l'année, bien plutôt qu'un acte de contrôle : tel est le cas en France, où cette loi est soumise au régime prévu par l'article 47 de la Constitution, notamment quant aux délais à respecter et quant à la possibilité pour le Gouvernement de la mettre en vigueur par ordonnance.

Aussi d'autres techniques sont-elles mieux adaptées à la mission de contrôle du Parlement.

42. On rappellera, tout d'abord, que celui-ci dispose dans tous les Etats membres, en matière budgétaire également, des prérogatives propres à tout Parlement telles que les interpellations, les questions et les enquêtes.

En outre, il existe aussi une autre forme de contrôle qui se rattache directement à la procédure budgétaire. En effet, d'une manière générale, les crédits additionnels ou supplémentaires réclamés en cours d'année par le Gouvernement sont soumis au Parlement pour approbation. L'occasion s'offre ainsi aux Assemblées, non seulement d'être informées sur l'exécution du budget, mais aussi de sanctionner le Gouvernement par le refus d'engager des crédits nouveaux.

Enfin, les Assemblées disposent de moyens d'information sur l'exécution du budget qui permettent - bien mieux que les procédés habituels de contrôle politique - une surveillance technique sur cette exécution.

En premier lieu, dans certains Etats membres, le Gouvernement rend compte périodiquement des conditions dans lesquelles le budget est exécuté. Ainsi, en Allemagne, le Ministre des finances est tenu de soumettre, chaque trimestre, au Bundestag et au Bundesrat, un état des dépenses excédant les estimations budgétaires ainsi que des dépenses extraordinaires.

En deuxième lieu, à cette publicité d'ensemble s'ajoutent des moyens d'investigation dont disposent, selon les cas, des commissions du Parlement ou des organes de contrôle fonctionnant sous son autorité.

Le rôle joué à cet égard par les commissions à compétence financière est particulièrement important. Ainsi, en France, les membres du Parlement qui ont charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, sont autorisés à suivre et à contrôler, de façon permanente, "sur pièces et sur place", l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. En Allemagne, la commission du budget du Bundestag intervient pendant l'exécution du budget, pour contrôler les dépenses, dans les conditions fixées par la loi.

De même, il n'est pas rare que la vérification des comptes soit opérée par un organe choisi par les Assemblées et dépendant d'elles. En Belgique notamment, les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants. Par ailleurs, aux Pays-Bas, les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Couronne, mais sur présentation de la Deuxième chambre.

- nationaux
43. A la fin de cet aperçu des pouvoirs des Parlements en matière budgétaire, l'examen des différentes modalités d'exercice du contrôle parlementaire sur l'exécution du budget montre que, dans

tous les Etats membres, l'accroissement de cette fonction de contrôle budgétaire tend à compenser les limitations mises au pouvoir de décision des Parlements en ce qui concerne l'élaboration du budget.

Il est très difficile, par ailleurs, de formuler une appréciation d'ensemble sur l'importance des limitations que les textes constitutionnels apportent aux compétences budgétaires du Parlement dans les différents Etats membres des Communautés. Si apparemment la Constitution française est la plus restrictive en ce domaine, il n'en demeure pas moins que des restrictions importantes résultent également des pratiques effectivement suivies dans les autres Etats membres.

- IIème PARTIE -

LES COMPETENCES ET LES POUVOIRS DU PARLEMENT

=====

EUROPEEN DANS LE DOMAINE LEGISLATIF ET EN

=====

MATIERE BUDGETAIRE

=====

44. Pour apprécier la portée actuelle des pouvoirs du Parlement Européen et déterminer le sens dans lequel ils doivent être renforcés, il importe de procéder tout à tour, pour chacune de ces fonctions essentielles que sont la participation à la prise des décisions et l'exercice des compétences budgétaires,

- au rappel de la situation de droit, telle qu'elle résulte des dispositions des Traités;
- à l'analyse des pratiques existantes et des limites de droit ou de fait qui peuvent en découler pour l'efficacité du rôle du Parlement;
- au recensement des revendications que le Parlement lui-même a fait valoir à différentes reprises en vue de l'accroissement de ses pouvoirs.

§ I - " LES POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPEEN

DANS LE DOMAINE LEGISLATIF

A - LES DISPOSITIONS DES TRAITES

45. Le Traité C.E.C.A. ne prévoit l'intervention du Parlement dans la procédure de prise de décisions qu'à l'article 95.

L'alinéa 3 de cet article permet, dans certaines conditions, de modifier les règles du Traité relatives à l'exercice des pouvoirs de la Haute Autorité, à laquelle la Commission a été substituée en 1967. L'alinéa 4 dispose que "ces modifications font l'objet de propositions établies en accord par la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité des cinq sixièmes de ses membres et soumises à l'avis de la Cour. Si la Cour reconnaît la

conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises à l'Assemblée et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée".

Hormis dans cette hypothèse, le Parlement n'intervient pas dans l'élaboration des décisions de la C.E.C.A. Cela s'explique par le caractère particulier du Traité de Paris. Comme on le sait, ce Traité détermine dans le détail la réglementation à laquelle est soumise l'industrie du charbon et de l'acier; en principe, les seules décisions à prendre ne concernent que l'exécution de cette réglementation et son application au cas d'espèce. Ces fonctions incombent, pour l'essentiel, à la Haute Autorité. En revanche, le Traité de Paris ne laisse guère de place pour des actions que l'on pourrait qualifier de législatives. Dans le cadre de ce Traité, la tâche essentielle du Parlement est donc de contrôler l'organe exécutif; à cet effet, il dispose notamment du droit d'adopter une motion de censure obligeant les membres de celui-ci à abandonner collectivement leurs fonctions.

46. Les Traités de Rome ne confient pas seulement au Parlement le contrôle de la Commission: ils prévoient également son intervention dans le domaine législatif, particulièrement large dans la CEE. En effet, 22 articles du Traité CEE et 11 articles du Traité CEEA confèrent au Parlement le droit d'être consulté sur les propositions de la Commission avant que le Conseil n'en décide.

Les matières les plus importantes pour lesquelles la consultation du Parlement est prévue sont les suivantes (1) :

- politique agricole commune (article 43 CEE)
- suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (articles 54 et 63 CEE)
- politique commune des transports (article 75 CEE)
- règles de concurrence (article 87 CEE)
- rapprochement des législations (art. 56, 57, 100 CEE)
- Fonds social (art. 126, 127 CEE)
- ressources propres (art. 201 CEE, art. 173 CEEA)
- statut des fonctionnaires (art. 212 CEE, art. 186 CEEA)
- article 235 CEE, article 203 CEEA
- révision du Traité (art. 236 CEE, art. 204 CEEA)
- accords d'association (art. 238 CEE, art. 206 CEEA)
- protection sanitaire (art. 31 CEEA)
- modifications en matière d'approvisionnement, de contrôle de sécurité et de propriété de matières fissiles (art. 76, 85, 90 CEEA).

Il convient de signaler que les modifications prévues aux articles 76, 85 et 90 du Traité CEEA s'apparentent au cas visé à l'article 95, alinéa 3, du Traité CECA. L'intervention du Parlement y est toutefois réduite au droit d'être consulté.

- (1) Une liste complète des dispositions des Traités CEE et CEEA prévoyant la consultation du Parlement est donnée à l'Annexe I du présent rapport.

47. Les règles qui déterminent la portée juridique et les limites du droit de consultation peuvent être résumées comme suit :

- a) La consultation est obligatoire lorsqu'elle est expressément prévue par les Traités. Elle est facultative dans les autres hypothèses, et notamment :
 - dans des matières pour lesquelles les Traités ne la prescrivent pas (par exemple dans le secteur de la politique commerciale commune);
 - lorsque l'acte soumis par la Commission au Conseil est, non pas une proposition mais par exemple un memorandum, un projet de résolution, etc...;
 - lorsque la proposition se rapporte à des dispositions d'exécution pour l'adoption desquelles le Conseil a prévu une procédure spéciale excluant la consultation du Parlement (comme il en va souvent dans les règlements de base en matière agricole);
- b) La consultation dans l'état actuel de la pratique institutionnelle est demandée par le Conseil; elle porte sur la proposition de la Commission assortie éventuellement d'annexes.
- c) Au cas où la Commission modifie sa proposition initiale, une nouvelle consultation n'est juridiquement obligatoire que si la modification dépasse la portée des amendements que le Conseil peut faire subir à la proposition de la Commission en vertu de l'article 149 du Traité CEE (art. 119 CEEA).
- d) L'avis du Parlement ne lie ni la Commission ni le Conseil. La Commission n'a pas l'obligation de reprendre dans sa

proposition les modifications suggérées par le Parlement.

De même, le Conseil est libre de sa décision.

Par ailleurs, le Parlement ne peut pas empêcher l'adoption d'une proposition, éventuellement amendée, en refusant de donner son avis. Si, dans un délai approprié, le Parlement ne s'est pas exprimé, le Conseil peut statuer sur la proposition de la Commission.

e) Le non-respect des règles relatives au droit de consultation du Parlement constitue une violation du Traité, et peut être soulevée devant la Cour de Justice,

- dans un recours en carence (art. 175 CEE);
- dans un recours en annulation ayant pour objet l'acte adopté en méconnaissance de ces règles (art. 173 CEE);
- dans une demande de statuer à titre préjudiciel sur la validité de cet acte (art. 177 CEE).

Il convient de noter que le Parlement ne dispose pas des deux dernières voies de recours. La possibilité pour lui de former un recours en carence est controversée.

B - LA CONSULTATION DU PARLEMENT EUROPEEN EN PRATIQUE

48. Depuis l'entrée en vigueur des Traités de Rome, le Parlement n'a cessé de chercher à étendre, dans les limites de ces Traités, les domaines et la portée pratique de sa consultation. Ces tentatives ont été couronnées de succès dans une large mesure. La

Commission, tout au moins, s'est toujours efforcée de donner suite aux revendications du Parlement. Elle ne s'y est opposée que lorsque ces demandes lui paraissaient incompatibles avec les Traités ou de nature à affecter, si elles étaient satisfaites, le bon fonctionnement de la procédure de décision.

De même, le Conseil a répondu favorablement à certaines demandes du Parlement Européen.

Les principaux aménagements que la pratique a apporté à la procédure de consultation concernent :

- l'étendue du champ d'application de cette consultation
- ses conditions
- sa portée
- l'intervention du Parlement dans le domaine des accords internationaux.

I - Le champ d'application de la consultation

49. En vue d'étendre le champ d'application de la consultation, le Parlement a demandé à être consulté sur toutes les questions importantes, même dans les cas où les Traités ne prescrivent pas cette consultation. La Commission s'est déclarée en principe favorable à cette demande. Elle préconise au Conseil la consultation facultative du Parlement pour toutes

ses propositions, à l'exception de celles qui n'ont qu'une importance mineure et de celles qui ont un caractère urgent ou confidentiel. En pratique, le Conseil donne le plus souvent suite aux demandes de consultation du Parlement que la Commission lui adresse.

Il y a également lieu de procéder à une consultation facultative du Parlement lorsque, au lieu de saisir le Conseil d'une proposition devant faire l'objet d'une consultation obligatoire, la Commission se borne, pour des raisons tactiques, à présenter un memorandum ou un projet de résolution. A supposer que de tels actes ne soient pas soumis au Parlement, alors qu'ils peuvent déterminer le contenu matériel de l'acte final, le Parlement pourrait reprocher à la Commission et au Conseil de vider son droit de consultation de sa substance.

Le Parlement avait également demandé à être consulté sur des règlements d'exécution à arrêter par la Commission en vertu d'une attribution de compétences de la part du Conseil. La Commission toutefois s'est opposée à cette demande en faisant valoir que, en raison de l'urgence et du caractère technique des mesures dont il s'agit, la consultation du Parlement, en alourdissant à l'excès la procédure, affecterait le bon fonctionnement de la Communauté.

Il convient de noter que le Parlement peut faire connaître son opinion même si le Conseil ne lui donne pas l'occasion de se prononcer. En effet, la Commission a pour habitude,

chaque fois qu'elle préconise au Conseil la consultation facultative du Parlement, de communiquer sa proposition à la Commission parlementaire compétente à titre d'information, quelques jours après en avoir saisi le Conseil. Si le Conseil ne procède pas lui-même à la consultation demandée par la Commission, le Parlement peut néanmoins agir de sa propre initiative en adoptant une résolution.

II - Les modalités de la consultation

50. Le Parlement s'est préoccupé de disposer du moyen d'exercer une certaine influence sur les textes de la Commission, avant même qu'ils fassent l'objet d'une consultation formelle.

Sur le plan général de l'action législative, la Commission a accepté que son Président présente, en chaque début d'année, un programme d'action qui indique quelles sont les intentions de la Commission sur le plan législatif pour l'année à venir. Ce programme fait l'objet d'un débat au cours duquel le Parlement peut exprimer son avis, critiquer la Commission et infléchir son action.

De même, tous les deux mois environ, au cours d'une réunion du Comité des Présidents, le Président de la Commission indique le programme des travaux de son institution pour les mois à venir. Sans entrer dans la discussion du mérite des propositions de la Commission et sans aborder le fond, le

Comité des Présidents peut porter une appréciation générale sur l'urgence ou l'opportunité des propositions en cause.

D'une manière plus précise, le Parlement a demandé qu'un échange de vue ait lieu entre les représentants de la Commission et les commissions parlementaires compétentes sur les propositions que la Commission envisage, avant même que ces propositions soient présentées au Conseil. Tout en refusant pour des raisons pratiques et juridiques, la "préconsultation" systématique que souhaitait le Parlement, la Commission a accepté que ses membres informent verbalement la commission parlementaire compétente des intentions générales de la Commission quant à la préparation des propositions futures.

Par ailleurs, le Parlement peut utiliser le moyen de l'adoption d'une résolution pour inciter la Commission à déposer une proposition ou à formuler celle-ci dans un sens qui lui paraît opportun. Jusqu'à présent, le Parlement s'était contenté d'invitations à agir adressées à la Commission. Mais très récemment, deux parlementaires, MM. Jozeau-Marigné et Armengaud, ont déposé sur le bureau du Parlement un projet de résolution présentant un texte d'initiative parlementaire relatif au droit des sociétés. Cette initiative est destinée à opposer un texte d'origine parlementaire à la proposition que la Commission a transmise au Conseil sur le même sujet et sur laquelle le Parlement doit encore donner son avis.

Enfin, une résolution du Parlement peut également servir de base aux travaux du Conseil dans les domaines où le Traité ne lui impose pas de statuer sur proposition de la Commission.

51. La possibilité pour le Parlement de jouer utilement son rôle dans les consultations qui lui sont demandées dépend des informations qui lui sont fournies. A cette fin, dans une résolution adoptée lors de la signature du Traité de Luxembourg du 22 avril 1970, le Conseil a invité la Commission à joindre aux propositions d'actes ayant des incidences financières, des estimations relatives à ces incidences, afin de donner au Parlement tous les éléments utiles pour l'avis qu'il doit donner. Dans le même but, le Parlement a demandé de disposer, au moment où il s'exprime, de l'avis du Comité Economique et Social. Par des arrangements avec le Comité et en retardant sa propre prise de position, le Parlement a réussi dans une très large mesure à satisfaire cette exigence.

III - La portée pratique de la consultation

52. Le Parlement a cherché à accroître les moyens lui permettant d'influencer la Commission en vue de voir celle-ci modifier sa proposition initiale dans le sens des amendements qu'il souhaite. A cet effet, il a demandé à la Commission de prendre nettement position en séance plénière sur ses demandes d'amendements. La Commission a accepté cette demande en principe. Lorsqu'elle ne peut s'y conformer, elle se prononce par écrit. La Commission s'est par ailleurs engagée à donner une suite concrète aux amendements du Parlement qu'elle fait siens. En ce cas, elle modifie formellement sa proposition initiale, conformément à l'article 149 alinéa 2 du Traité CEE. La Commission se réserve toutefois une certaine marge de manoeuvre. Du moins, lorsque des raisons pratiques ou politiques s'opposent à une modification formelle de la proposition, elle donne instruction à ses services de soutenir les amendements du Parlement lors des travaux du Conseil.

Au cas où la Commission refuse de prendre à son compte les amendements du Parlement, elle s'est engagée à justifier son attitude tant en séance plénière que devant les commissions parlementaires, ou en répondant aux questions orales ou écrites qui lui seraient adressées.

53. La portée pratique de l'avis du Parlement ne dépend pas seulement de la réaction immédiate de la Commission ; elle résulte également de la position du Conseil et de l'attitude ultérieure de la Commission en face de cette position. Le Parlement a dès lors tout mis en oeuvre pour renforcer son influence pendant la période entre l'adoption de l'avis et la décision finale du Conseil.
- a) Le Parlement a toujours protesté contre certaines pratiques aboutissant à ce que le Conseil arrête sa position avant que le Parlement n'ait formulé son avis. En outre, il a exigé que le Conseil et ses organes subsidiaires prennent en considération cet avis. Le Conseil s'est engagé à lui donner tout le poids nécessaire quel que soit le niveau des délibérations. Il étudie actuellement la meilleure manière de mettre en oeuvre cet engagement. Il s'oriente vers la rédaction de documents de synthèse comportant la proposition de la Commission, l'avis du Parlement et celui du Comité économique et social, ou vers une formulé de notes en bas de page.
- b) A différentes reprises, le Parlement a manifesté le désir que des contacts directs s'établissent entre le Conseil et lui. Tout récemment, le Conseil s'est engagé à maintenir avec le Parlement la collaboration la plus étroite lors de l'examen des actes ayant une incidence financière. Les modalités de cette collaboration n'ont pas encore été déterminées.
- c) Le Parlement a également toujours insisté sur l'obligation d'une reconsultation en cas de modification importante de

la proposition de la Commission au cours des discussions au Conseil. Le champ d'application de cette obligation semble être interprété différemment par les trois institutions. Il paraît être le plus large dans l'interprétation du Parlement et le plus limité dans celle du Conseil. Conformément à sa position juridique, la Commission préconise une nouvelle consultation du Parlement chaque fois que la proposition modifiée est substantiellement différente de la proposition initiale. Le Conseil a généralement donné suite au vœu de la Commission.

54.

Enfin, en dehors des cas de reconsultation, les possibilités du Parlement d'exercer une influence sur les débats du Conseil dépendent du degré de son information sur le déroulement de ces discussions. Le Conseil s'est opposé à ce que ses délibérations soient rendues publiques. En revanche, il a accepté récemment d'examiner selon la procédure jusque-là suivie pour les questions orales tant l'opportunité que le contenu d'une réponse au Parlement si le Président de celui-ci lui demande d'expliquer les raisons qui l'ont amené à s'écarter de l'avis émis par le Parlement. Dans sa résolution précitée, il s'est même engagé à toujours fournir de telles explications s'il s'agit d'actes ayant une incidence financière.

Le caractère confidentiel des travaux du Conseil impose également des limites à l'information du Parlement par la Commission. La Commission va toutefois nettement plus loin que le Conseil ; elle informe les commissions parlementaires compétentes du déroulement des discussions au Conseil et de l'attitude qu'elle y a prise.

IV - La consultation du Parlement Européen dans le domaine des accords internationaux

55. L'article 238 du Traité CEE précise que le Parlement est consulté sur les accords d'association. Dès l'origine, le Parlement a considéré comme peu satisfaisant le fait qu'il soit consulté sur le texte déjà signé alors qu'il ne dispose pas du pouvoir de ratification. A la suite des revendications du Parlement, une procédure que le Président en exercice du Conseil, M. LUNS, avait préconisé et qui depuis lors porte son nom, a été mise en oeuvre, sans toutefois que le Conseil ni le Parlement ne l'aient formellement acceptée. Cette procédure peut être schématisée de la manière suivante :

Au début de la négociation, le Parlement, dans un débat général, exprime son sentiment sur l'ensemble des problèmes. Au cours de la négociation, la Commission informe la ou les commissions parlementaires compétentes de son déroulement.

Les commissions parlementaires compétentes sont officiellement informées de la teneur de l'accord durant le laps de temps qui s'écoule entre le paraphe et la signature. A cette occasion, les commissions parlementaires peuvent faire état de leurs observations et de leurs critiques. Une nouvelle négociation peut s'engager avec l'autre partie contractante. Le Parlement est ensuite officiellement consulté sur le texte signé.

Très récemment, à l'occasion de l'Accord entre la Communauté et Malte, cette procédure s'est révélée efficace ; le Parlement

Européen a pu faire prévaloir avant la signature ses préoccupations en ce qui concerne l'institution éventuelle d'un organe parlementaire.

Le Parlement a demandé également à la Commission d'être informé et d'avoir des échanges de vues avec celle-ci dans le domaine de la conclusion d'accords commerciaux pour lesquels la consultation obligatoire n'est pas prévue. La Commission a accepté ces demandes sous réserve de la nécessité de discrétion qui s'impose dans ce domaine.

C - LES REVENDICATIONS DU PARLEMENT EUROPEEN QUANT A L'ELARGISSEMENT DE SES POUVOIRS LEGISLATIFS

56. Le Parlement a réussi à améliorer l'efficacité des procédures de consultation dans le cadre des Traités actuels. Les demandes qu'il a formulées à différentes reprises sur ce point ont été satisfaites dans une très large mesure. En particulier, ses moyens d'action ne paraissant guère pouvoir être renforcés davantage du moins dans ses rapports avec la Commission. S'agissant des relations du Parlement avec le Conseil, des rapports parlementaires ont exprimé à plusieurs reprises le souhait que les propositions puissent faire l'objet de discussions directement entre le Parlement et le Conseil, par exemple dans le cadre d'un comité de contact ou par l'institution d'une procédure de navette comportant éventuellement la création d'un organe de conciliation.

En vérité, un véritable renforcement des pouvoirs législatifs du Parlement ne peut provenir que de la transformation de son rôle. De simplement consultative, sa fonction doit évoluer vers un droit de participation à l'approbation des décisions. Aussi bien, le Parlement a souvent fait valoir indépendamment de ses revendications en matière de contrôle, en particulier en ce qui concerne l'investiture de la Commission, l'exigence que ses pouvoirs législatifs soient augmentés par la voie d'une modification des Traités (1). Toutefois, le Parlement n'a jamais consacré de débats particuliers à ce problème et les souhaits qu'il a pu faire à tel ou tel propos n'ont que rarement précisé ses désirs, notamment en indiquant les domaines sur lesquels ils portent et les procédures envisagées.

Une seule fois, semble-t-il, le Parlement a formulé des revendications précises. Cela a été dans la résolution du 27 juin 1963 sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen (J.O. 1963, p. 1916). Aux points II b et III b de cette résolution, le Parlement a demandé, "en vue d'étendre ses pouvoirs" :

- "que le pouvoir de consultation soit converti en un droit d'approbation dans tous les domaines primordiaux et en principe pour toute décision de caractère législatif";
- "que tous les accords internationaux de la Communauté soient ratifiés par le Parlement Européen".

En outre, le Parlement a demandé "pour l'immédiat" que "lorsque le nouvel avis aura été adopté par le Parlement à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, le Conseil de Ministres ne devrait s'en écarter qu'en statuant à l'unanimité".

(1) Une liste des résolutions du Parlement Européen évoquant la nécessité du renforcement des pouvoirs législatifs au Parlement est donnée à l'annexe II du présent rapport.

En formulant cette dernière proposition, le Parlement est parti de l'idée qu'elle pourrait être mise en oeuvre par un gentlemen's agreement. Il convient toutefois de signaler qu'un tel gentlemen's agreement soulèverait bien des doutes, quant à sa compatibilité avec les Traités actuels.

Quelques mois plus tard, dans sa résolution du 17 octobre 1963 sur la proposition d'une directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (JO 1963, p. 2631), le Parlement a déclaré qu'il "estime nécessaire que le Parlement Européen acquière, au plus tard au moment de l'introduction de taux uniformes pour la taxe sur le chiffre d'affaires, le droit de fixer ces taux".

La discussion sur la question orale n° 3/1964-65 concernant la démocratisation de la CEE a été pour le Parlement une nouvelle occasion de formuler des revendications précises. Toutefois, cette discussion n'a pas abouti à une résolution ; parmi les interventions des différents parlementaires, on peut relever celles de M. POHER suggérant que les propositions de la Commission n'entrent en vigueur qu'après avoir été approuvées par le Parlement Européen et le Conseil, dans les deux cas à la majorité.

La crise de 1965 et l'évolution politique qui l'a suivie semblent avoir ajourné pour un temps toute initiative du Parlement tendant à formuler des revendications précises en vue de l'élargissement de ses compétences dans le domaine législatif. C'est ainsi que, dans sa résolution du 20 octobre 1966 sur sa position à l'égard de l'évolution institutionnelle récente des Communautés Européennes (JO 1966, p. 3465), le Parlement s'est borné à confirmer sa résolution du 27 juin 1963.

De même la résolution du 13 mai 1970 sur les décisions du Conseil relatives aux ressources propres et aux pouvoirs budgétaires du Parlement Européen se contente de considérer que "pour la politique d'intégration future, il sera absolument nécessaire qu'il [le Parlement] puisse disposer de pouvoirs législatifs dans le cadre communautaire".

§ II - LES POUVOIRS DU PARLEMENT EUROPEEN EN MATIERE BUDGETAIRE

A - LES DISPOSITIONS DES TRAITES

58. Le Traité du 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1971, a prévu une extension en deux étapes des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen.

Dans la première étape, qui s'étend jusqu'à la fin de l'exercice 1974, le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement se traduit par un aménagement des règles de procédure et de vote qui rend plus difficile le rejet par le Conseil des propositions de modification du Parlement : dans les limites de l'enveloppe globale fixée par le projet de budget, l'exigence d'une majorité positive pour adopter une proposition de modification du Parlement est remplacée par l'exigence d'une majorité négative pour rejeter une telle proposition. En outre, comme il résulte d'une résolution inscrite au procès-verbal du Conseil, celui-ci s'est engagé à ne pas modifier l'état prévisionnel des dépenses du Parlement et s'est réservé seulement la possibilité d'en vérifier sa conformité aux dispositions communautaires, notamment en ce qui concerne le statut des fonctionnaires.

A partir de l'exercice 1975, le Parlement disposera d'un véritable pouvoir de décision portant sur toutes les dépenses autres que celles découlant obligatoirement des Traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci. Dans ce domaine, il aura en effet aussi bien le droit d'amender, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget que le droit de statuer définitivement en la matière, à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, dans tous les cas où ses amendements auront été modifiés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Enfin, l'extension des pouvoirs du Parlement ne porte pas seulement sur l'adoption du budget : le Traité du 22 avril 1970 prévoit désormais une compétence conjointe du Parlement et du Conseil pour donner décharge à la Commission de l'exécution du budget (1). A cet égard, il est intéressant de relever que les premières expériences faites par la Commission avec cette procédure ont montré qu'à la différence de ce qu'il en est dans la pratique des Etats membres où le vote des lois de règlement ou de comptes n'est le plus souvent qu'une formalité, le Parlement entend exercer à plein les compétences nouvelles qu'il a reçues au titre du contrôle budgétaire.

(1) On peut s'interroger sur les conséquences éventuelles d'une prise de position contradictoire du Parlement et du Conseil dans l'exercice de cette compétence conjointe. Dans une telle hypothèse, faute d'une procédure de conciliation, la possibilité même de la décharge serait mise en cause et il y aurait lieu de se demander si cela devrait entraîner des conséquences, sur le plan budgétaire ou sur celui de la responsabilité, tant pour la Communauté que pour les Etats membres. En effet, la portée de la décharge n'est pas clarifiée par les dispositions des Traités.

B - LES LIMITES DE DROIT OU DE FAIT AUX POUVOIRS BUDGETAIRES DU PARLEMENT

59. Si le Traité du 22 avril 1970 a marqué un tournant dans l'équilibre des pouvoirs budgétaires des institutions communautaires assurant une participation plus large du Parlement aux décisions de nature financière, les pouvoirs ainsi reconnus au Parlement se trouvent limités, toutefois, en droit ou en fait, par une série de règles ayant trait aux pouvoirs propres aux autres institutions tant dans le domaine normatif que dans le domaine budgétaire lui-même.

1°) Limites résultant de l'absence de pouvoirs de décision du Parlement en matière normative

60. En ce qui concerne les compétences des autres institutions dans le domaine normatif, le fait que les Traités attribuent au Parlement, dans ce domaine, un rôle essentiellement consultatif - un pouvoir de décision étant exclusivement reconnu au Conseil et, dans une mesure plus limitée, à la Commission - implique un certain nombre de conséquences.

- a) Il est exclu qu'à l'occasion du vote du budget, on puisse faire échec à l'exécution des dispositions normatives adoptées par le Conseil ou la Commission. Les auteurs du Traité du 22 avril 1970 ont explicité cette idée en précisant que, pour les dépenses découlant obligatoirement des Traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, le Parlement jouit seulement du droit de proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications au projet de budget, sur lesquelles le Conseil devra se prononcer à la majorité qualifiée. Le Conseil doit cependant informer le Parlement de la suite donnée à ses propositions de modification.

- b) Le Conseil a adopté depuis longtemps l'attitude consistant à refuser l'inscription de crédits au budget aussi longtemps qu'une décision de principe n'a pas été prise sur l'objet même de la dépense. Si, dans la pratique budgétaire, la règle de vote de la majorité qualifiée a toujours été formellement respectée, le Conseil n'en a pas moins tenu à décider du principe de la dépense par un vote distinct acquis à l'unanimité.
- c) D'une manière générale, on peut dire que toutes les décisions portant sur une politique touchant aux structures et nécessitant par nature des crédits pluriannuels (par exemple, décisions FEOGA - section orientation, programmes Euratom...) se trouvent assorties de plafonds financiers. Cette situation exclut pratiquement toute possibilité d'augmentation des dépenses à l'occasion des débats budgétaires et donc tout pouvoir réel du Parlement en la matière.

A cet égard, la question se pose de savoir si, dans le cadre des pouvoirs qu'il aura à partir de 1975 en ce qui concerne les dépenses autres que celles découlant obligatoirement des Traités ou des actes pris en vertu de ceux-ci, le Parlement aura la possibilité d'accroître les crédits prévus au budget pour l'application des décisions évoquées ci-dessus, si celles-ci ne prévoyaient plus de plafond.

A première vue, si l'on se réfère à la classification des dépenses budgétaires, telle qu'elle est illustrée dans la liste établie par la Présidence du Conseil en date du 3 février 1970, la question devrait recevoir une réponse négative. Cependant,

dans une déclaration annexée au Traité du 22 avril 1970, le Conseil, tout en précisant qu'il s'était fondé sur la classification précitée, a reconnu que celle-ci pouvait "évoluer en fonction des nécessités du fonctionnement des Communautés".

Or, il est indéniable qu'une certaine évolution s'est déjà produite depuis 1970, notamment en ce qui concerne les dépenses du Fonds social qui a été doté de nouvelles structures.

2°) Limites résultant des pouvoirs des autres institutions en matière budgétaire

61. Les pouvoirs budgétaires du Parlement rencontrent, par ailleurs, une série de limites ayant trait à la répartition de compétences que les Traités établissent en la matière entre les différentes institutions.

a) Si le Parlement, comme il a été rappelé plus haut, disposera, à partir de l'exercice 1975, d'un véritable pouvoir de décision portant sur toutes les dépenses autres que celles découlant obligatoirement des Traités ou des actes arrêtés en vertu de

ceux-ci, ce pouvoir sera cependant limité par le fait qu'un taux maximum d'augmentation sera fixé chaque année pour les dépenses susmentionnées (1).

- b) Les textes n'indiquent pas clairement qui du Conseil et du Parlement a la faculté de modifier le montant des recettes inscrites au projet de budget. Cette faculté à l'heure actuelle est exercée exclusivement par le Conseil et n'entraîne comme conséquence que l'obligation pour les Etats membres de verser, en cours d'exercice, plus ou moins de contributions pour combler l'insuffisance des ressources propres. La situation est définitivement réglée à la clôture des comptes par un versement supplémentaire ou par un remboursement. Par contre, en régime de financement intégral par des ressources propres, la conséquence sera en fin d'année un excédent ou un déficit plus ou moins grand du budget, excédent ou déficit à reporter sur l'année suivante, mais avec des conséquences pratiques non négligeables. Il se posera ainsi un problème d'évaluation globale des recettes en liaison avec celui de la fixation du taux de la TVA visée à l'article 4 de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés (2). En d'autres termes, il se posera un problème d'interprétation des nouvelles règles pour ce qui a trait à la question de savoir qui aura le dernier mot pour la fixation de ce taux dans le cadre de la procédure budgétaire (3).

(1) Ce taux maximum sera "constaté" par la Commission, après consultation du Comité de politique conjoncturelle et du Comité de politique budgétaire, à partir de l'évolution du produit national brut, des budgets des Etats membres et du coût de la vie. Ce taux pourra cependant, dans des cas exceptionnels, être modifié par accord entre Conseil et Parlement.

(2) JO n° L 94 du 28.4.1970, p. 21.

(3) On rappellera que dans le système du Traité CECA, les commissions parlementaires intéressées sont consultées sur la fixation du taux des prélèvements prévus à l'art. 49 CECA bien que les textes n'imposent pas cette consultation (art. 50 § 2 CECA).

La portée pratique de ce problème dépendra dans une large mesure de la réponse qui sera donnée à la question de savoir si le Parlement pourra augmenter certaines dépenses autres que celles classées le 3 février 1970 par le Président du Conseil comme dépenses ne découlant pas obligatoirement des Traités et des actes arrêtés en vertu de ceux-ci.

Pour les raisons indiquées ci-dessus (1), il est très difficile de donner d'ores et déjà une réponse à ce problème qui ne se posera concrètement qu'à partir de l'exercice budgétaire 1975.

c) En droit, le Parlement ne dispose pas du pouvoir de procéder à des virements de crédits à l'intérieur du budget. En vertu des Traités, ce pouvoir est en principe attribué à la Commission, mais "dans les limites et conditions" fixées par le règlement financier. Or, le règlement financier actuel limite cette faculté reconnue à la Commission aux virements à l'intérieur d'un même chapitre et attribue au Conseil le pouvoir d'autoriser des virements de chapitre à chapitre. En fait, cependant, le Parlement Européen a, depuis l'exercice 1970, inauguré la pratique d'effectuer lui-même les virements de crédits à l'intérieur de la section du budget qui lui est propre. Il s'est limité à en informer le Conseil et la Commission.

d) En ce qui concerne le mécanisme des douzièmes provisoires, prévus par les Traités pour le cas où le budget n'a pas encore

(1) cf. supra n° 60 in fine.

été voté au début d'un exercice budgétaire, on notera que le Conseil statuant à la majorité qualifiée peut, dans les limites fixées par les Traités, autoriser des dépenses excédant le douzième. Ce pouvoir est resté dans les mains du seul Conseil, malgré les modifications intervenues en ce qui concerne les compétences relatives à l'arrêt du budget.

- e) Enfin on rappellera que, selon les Traités, le Conseil n'est pas tenu de consulter le Parlement avant d'arrêter les règlements financiers. Il est vrai qu'en pratique le Parlement a été consulté avant l'adoption de ces actes. Il n'en demeure pas moins que cette consultation n'a été demandée qu'à titre facultatif. Or les dispositions des règlements financiers ont une incidence directe tant sur l'établissement et l'exécution du budget que sur le contrôle de cette exécution.

62. Dans ces conditions, le Parlement Européen n'a pas considéré comme satisfaisant le Traité du 22 avril 1970.

En particulier, en ce qui concerne le pouvoir de proposer des modifications, reconnu au Parlement en matière de dépenses découlant obligatoirement des Traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, le Parlement a estimé que les nouvelles règles n'offrent aucune garantie s'il ne dispose pas du droit de rejeter globalement le budget lorsqu'il statue en dernier ressort sur les autres dépenses. C'est pourquoi, selon l'interprétation que le Parlement a donné au paragraphe 6 de l'article 203 CEE, modifié par l'article 4 du Traité du 22 avril 1970, et à laquelle la

Commission s'est ralliée, le Parlement a le droit de refuser d'arrêter le budget lorsqu'il statue, conformément audit paragraphe, sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements.

Cette interprétation a été appuyée, lors des débats des Parlements nationaux relatifs à la ratification de la décision du 21 avril 1970 et du Traité du 22 avril 1970 par la déclaration faite par M. PEDINI au sénat italien et par la motion présentée par Melle LULLING et votée par la Chambre luxembourgeoise. La première et la seconde chambres des Pays-Bas ont également voté des motions en ce sens.

C - LES REVENDICATIONS DU PARLEMENT

63. Les revendications du Parlement Européen en vue de l'accroissement de ses pouvoirs budgétaires trouvent essentiellement leur expression dans la résolution qu'il a adoptée le 13 mai 1970 à l'issue du débat qu'il a consacré, sur la base du rapport de M. SPENALE (doc. 42/1970-71), aux décisions du Conseil des 21 et 22 avril 1970.

Le Parlement réaffirme tout d'abord, dans cette résolution, le pouvoir qu'il se reconnaît, conformément à l'interprétation qu'il donne avec la Commission du paragraphe 6 de l'article 203 nouveau CEE, de refuser d'arrêter le budget, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires.

Sur un plan général, le Parlement souligne tout d'abord la nécessité d'accroître l'autonomie financière des Communautés. A cette fin, il demande que l'article 201 soit modifié de manière à soustraire les décisions relatives à l'adaptation du niveau des ressources communes aux besoins des politiques communes, à la nécessité d'une ratification par les Parlements nationaux. De telles décisions devraient pouvoir être prises selon des procédures communautaires (1).

Quant à l'accroissement de ses propres pouvoirs, les revendications du Parlement ne sont à vrai dire guère précises. La résolution du 13 mai 1970 réaffirme en premier lieu le pouvoir que le Parlement se reconnaît, conformément à l'interprétation qu'il donne de l'article 203 nouveau paragraphe 6 du Traité CEE, de refuser d'arrêter le budget, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires. Il rappelle, en second lieu, qu'il a toujours réclamé "un pouvoir de décision en matière d'affectation des crédits et de contrôle des dépenses". En définitive, c'est à l'affirmation de la nécessité qu'il soit doté de pouvoirs législatifs qu'il renvoie dans une formule tout à fait générale.

Le fait qu'un renforcement des pouvoirs du Parlement Européen doive être cherché avant tout dans le domaine législatif résulte également des débats suscités dans les Parlements nationaux par la ratification de la décision du 21 avril 1970 et du Traité du 22 avril 1970. Ainsi les Chambres néerlandaises ont voté une motion en vue de l'élargissement approprié des compétences du Parlement Européen, en ce qui concerne la politique à suivre dans la Communauté et la législation communautaire. Ces débats ont été aussi l'occasion de souligner l'urgence du problème de l'élection du Parlement au suffrage universel direct évoqué aussi bien au Bundestag allemand que par M. THORN dans sa déclaration du 8 décembre 1970 au Parlement luxembourgeois.

(1) On rappellera que la Commission a présenté des projets de révision de l'article 201 CEE en ce sens tant en 1965 qu'en 1969. Ces projets, on le sait, n'ont pas eu de suite.

CONSIDERATIONS FINALES

64. Deux séries de considérations paraissent se dégager de l'examen de la situation actuelle des pouvoirs législatifs et budgétaires des Parlements nationaux et du Parlement européen, en vue du renforcement de la position institutionnelle de ce dernier. Elles ont trait :

- d'une part, aux enseignements qu'il est possible de tirer à cet égard de l'exemple des expériences constitutionnelles nationales,
- d'autre part, aux problèmes qui sont liés au renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

- I -

65. Une grande prudence s'impose dans l'appréciation à porter sur les dispositions constitutionnelles.

- a) On observera tout d'abord, qu'un examen limité aux pouvoirs législatifs et budgétaires des Parlements nationaux ne permet d'acquiescer qu'une vue partielle de la place qui leur revient dans la vie des Etats. Un jugement global sur la position constitutionnelle réelle des Assemblées devrait également tenir compte des autres prérogatives, tout aussi essentielles qu'elles possèdent telles que le contrôle politique qu'elles exercent sur les gouvernements ou leur participation à la procédure de révision constitutionnelle.

- b) A s'en tenir au texte des constitutions, les pouvoirs des Parlements nationaux en matière législative ne sont pas les mêmes dans les différents Etats membres. Mais dans la réalité, les exigences de la vie d'un Etat moderne sont partout les mêmes et se chargent d'atténuer ces différences dans une très large mesure.

Depuis plus d'un demi-siècle, l'évolution du rôle de la puissance publique a profondément transformé la fonction législative ainsi que la part qui en revient aux Assemblées. Il est bien connu que le domaine des actions de l'Etat s'est développé dans tous les secteurs et qu'il n'est guère d'activités, même privées, qui échappent à l'intervention publique. Bien évidemment, ce phénomène s'est traduit par une multiplication croissante du nombre des actes normatifs. Ceux-ci ont gagné également en complexité et en technicité, ce qui fait dire à certains que, désormais leur confection exige non seulement "l'imagination créatrice d'un cerveau politique, mais les connaissances d'un économiste doublé d'un spécialiste en toute une série de sciences annexes". De surcroît, appelées à s'adapter en permanence aux circonstances aussi diverses que mouvantes qu'elles entendent régir, les lois ont tout à la fois gagné en urgence et perdu en stabilité. Dans ces conditions, il est de la nature des choses que les Parlements partagent de plus en plus la fonction législative avec les gouvernements techniquement mieux armés pour l'assumer. Cette tendance se traduit d'une double manière :

- d'un côté, une partie de plus en plus importante des règles à arrêter échappe à la loi pour relever d'une manière ou d'une autre, en droit ou en fait du pouvoir réglementaire du gouvernement ;
- de l'autre côté, lors même que les matières à régir continuent à être réglées dans les lois, l'initiative de ces lois cesse progressivement d'appartenir aux Parlements.

L'équilibre que les constitutions font à cet égard entre initiative gouvernementale et initiative parlementaire n'est de plus en plus qu'une apparence. Les lois d'initiative parlementaire ne sont pas les plus importantes et elles ne constituent qu'une proportion de plus en plus réduite du nombre des lois votées (moins d'un tiers en Grande-Bretagne, 28 % en République fédérale au cours des deux premières législatures, 20 sur 161 en France en 1962 et 1963).

Dans ces conditions, la fonction parlementaire a évolué :

- Dans l'exercice de la fonction législative, les Assemblées tendent à concentrer leurs interventions sur les grands problèmes. De nos jours, en effet, c'est avant tout par la discussion et par l'adoption de lois-programmes, de lois-cadres, de lois d'orientation destinées autant à encadrer l'action du gouvernement qu'à régler directement les matières abordées que les Parlements peuvent véritablement jouer le rôle directeur qu'est le leur, dans la vie de l'Etat. Les Parlements des différents Etats membres ont ainsi cherché à s'adapter à l'évolution de la fonction législative par un aménagement de leurs travaux et le développement de leurs moyens d'action. De plus en plus, les Chambres réservent leurs séances plénières à l'examen des grandes questions ou des réformes qui engagent la collectivité dans son ensemble et pour lesquelles il leur appartient de jouer un rôle d'impulsion qui leur revient en tant que représentant de l'opinion publique.

En revanche, l'essentiel du travail technique de la confection des lois s'accomplit de plus en plus au sein des commissions parlementaires. Comme on l'a vu, cette tendance a trouvé son point extrême en Italie où le rôle des commissions peut aller jusqu'au vote même de la loi. Par ailleurs, les Parlements sont amenés par la technicité croissante de leurs travaux à chercher sans cesse à développer leurs sources d'information et à accroître le nombre et l'importance des services d'experts dont ils ont besoin de s'entourer.

- Ce que les Parlements ont pu perdre sur le terrain des activités normatives est compensé dans une certaine mesure par l'exercice d'un contrôle politique plus étendu et plus rigoureux que les Parlements assument par eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'organismes désignés par eux. Cela est bien entendu possible parce que les gouvernements sont politiquement responsables devant les Chambres et souligne en même temps l'importance de cette responsabilité.

- c) Même s'il est vrai que l'institution du Parlement européen procède, dans son inspiration, du modèle des Parlements nationaux, il convient de se garder avec la plus grande précaution contre la tentation des assimilations ou des transpositions hâtives.

Les structures des Communautés restent profondément originales par rapport à celles des Etats unitaires ou fédéraux et l'on risque de graves contresens à transplanter des schémas du droit national dans le contexte communautaire. Ainsi c'est en vain que l'on a cherché à expliquer les rapports du Conseil, de la Commission et du Parlement à partir des notions de la théorie classique de la séparation des pouvoirs.

De même une particularité essentielle de la vie institutionnelle des Communautés tient à ce que, à la différence de ce qui existe dans les Etats, l'organe auquel reviennent les pouvoirs normatifs les plus importants, à savoir le Conseil, est composé de membres qui ne tiennent leur légitimité que d'instances extérieures à la structure institutionnelle des Communautés : gouvernements ou Parlements nationaux.

Par ailleurs les textes et les pratiques qui façonnent les institutions constitutionnelles nationales ne sont guère dissociables de la réalité des forces politiques qui s'animent à travers ces institutions et conditionnent leurs rapports. Il est important de relever à cet égard

que, dans tous les Etats, la vie politique repose sur la dialectique qui se développe entre majorité et opposition autant et plus que sur celle qui peut s'instaurer entre les différents organes constitutionnels. Il en va tout différemment, jusqu'à présent tout au moins, dans les Communautés. Leur existence s'anime d'un débat qui se déroule non pas entre une majorité et une opposition mais entre les institutions en tant que telles. Des comparaisons ne sont donc possibles qu'avec de grandes réserves, d'autant plus que l'incertitude subsiste sur ce que seront la constitution et les structures institutionnelles définitives de la Communauté.

- II -

66. Le problème de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen doit être placé dans le contexte général des Communautés et de leur évolution. Ce problème n'implique pas un bouleversement des structures actuelles des Communautés puisqu'il naît simplement de l'exigence du développement progressif de ces structures qui est dans les finalités mêmes du phénomène communautaire. Certes toutes les perspectives ne peuvent être encore précisées dès aujourd'hui. Il n'en existe pas moins d'ores et déjà un certain nombre de points fermes à partir desquels il est possible de tracer clairement ce que doit être la ligne de cette évolution.

a) Il s'impose de doter les Communautés d'une véritable légitimité démocratique. A cette fin, l'application des dispositions de l'article 138 § 3 du Traité CEE en vue de l'élection des membres du Parlement européen directement au suffrage universel est devenu un problème primordial. Il convient à cet égard de rompre le cercle vicieux dans lequel le Parlement a été souvent enfermé jusqu'ici dans les discussions relatives au renforcement de sa position et qui a consisté à refuser tout à tour d'augmenter ses pouvoirs sous le prétexte qu'il ne procède pas suffisamment du suffrage universel, et à ne pas envisager son élection directe par les citoyens des Etats membres sous celui qu'il n'a pas de pouvoirs.

- b) Le Parlement, indépendamment de son élection au suffrage universel doit devenir l'organe central pour débattre publiquement de la politique des Communautés. Il doit être le pôle d'animation et d'impulsion de cette politique. Par son intermédiaire, une plus grande transparence doit être donnée aux actions de la Communauté.
- c) C'est dans cet esprit qu'il convient d'aborder le problème du renforcement des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement. Il ne s'agit pas de copier l'exemple des Parlements nationaux. Il importe bien plutôt de partir d'une conception moderne de l'activité normative qui tienne compte à la fois de la nécessité de donner un fondement démocratique au droit communautaire et de l'exigence d'en assurer l'efficacité, eu égard à ses caractères spécifiques, et notamment à sa très grande technicité.

A cet égard, on doit observer qu'en leur état actuel, les Traités ne distinguent pas parmi les matières qu'ils attribuent aux Communautés, celles qui ont une nature législative et celles qui n'en ont pas. Dès lors naît la question de savoir si l'intervention du Parlement dans la décision doit être prévue dans tous les cas qui, pour l'heure, relèvent du Conseil, ou s'il y a lieu de distinguer parmi les matières communautaires, celles dont la nature ou l'importance justifie qu'elles fassent l'objet d'une décision du Parlement et celles qui peuvent être laissées au Conseil ou à la Commission.

De même, il convient de rechercher quelle forme donner à l'intervention du Parlement au stade de l'initiative de la décision et à celui de l'adoption finale.

- d) Dans le même contexte, se pose le problème d'assurer une participation adéquate du Parlement européen au processus de la formation des traités internationaux auxquels les Communautés sont parties.

- e) Il importe également d'examiner en quelle mesure il est possible d'associer plus activement le Parlement à l'évolution des Communautés, notamment en prévoyant une participation accrue de sa part aux procédures de révision des Traités.
- f) L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen soulèvera à nouveau la question de l'équilibre à assurer entre les différentes institutions des Communautés et mettra en évidence la nécessité de bâtir un système harmonieux de "checks and balances". Doter le Parlement européen d'un véritable pouvoir de décision en matière législative :
- conduira vraisemblablement à revoir les rapports du Conseil et de la Commission, ainsi que ceux du Conseil avec le Parlement,
 - transformera la nature du rôle de la Cour de Justice : l'exercice des voies de recours prévues par les Traités à l'égard des véritables lois votées par le Parlement accentuera sa qualité de cour constitutionnelle,
 - pourra modifier les données relatives au rapport du droit communautaire et des droits nationaux, en facilitant par exemple le recours au règlement plutôt qu'à la directive.
- g) Ainsi que cela ressort des débats que le Parlement européen et les Parlements nationaux ont consacrés aux décisions relatives à la création des ressources propres et à la modification de la procédure budgétaire, le problème du renforcement des compétences budgétaires du Parlement présente des connexions très étroites avec celui de ses attributions dans le domaine législatif.
- D'une part, tout effort pour renforcer le pouvoir du Parlement par un accroissement de ses compétences budgétaires paraît

aléatoire aussi longtemps qu'il reste dépourvu de véritables pouvoirs législatifs.

- D'autre part, isoler les compétences budgétaires du Parlement européen de l'ensemble des éléments dont dépend sa position institutionnelle, c'est courir le risque de donner au problème que posent ces compétences une importance excessive par rapport à ce qu'il en est des Parlements nationaux.

Dès lors, se pose la question de l'équilibre à réaliser entre les pouvoirs du Parlement dans le domaine législatif et dans le domaine budgétaire.

De même, il y a lieu de se demander si, dans les propositions à faire, il convient de dissocier les mesures à préconiser dans ces deux domaines ou s'il ne convient pas plutôt de les grouper.

*
* *

Il va de soi que les considérations qui précèdent n'ont pas la prétention d'être exhaustives. Leur objet est simplement d'évoquer quelques problèmes essentiels afin de faciliter les débats au sein de la Commission, lorsque celle-ci fixera les orientations des travaux à entreprendre.

Il convient de noter à cet égard que la perspective de l'adhésion de nouveaux Etats membres qui ont une tradition parlementaire très marquée, pourra influencer aussi bien le contenu des propositions à faire que le moment de leur présentation.

ANNEXE I

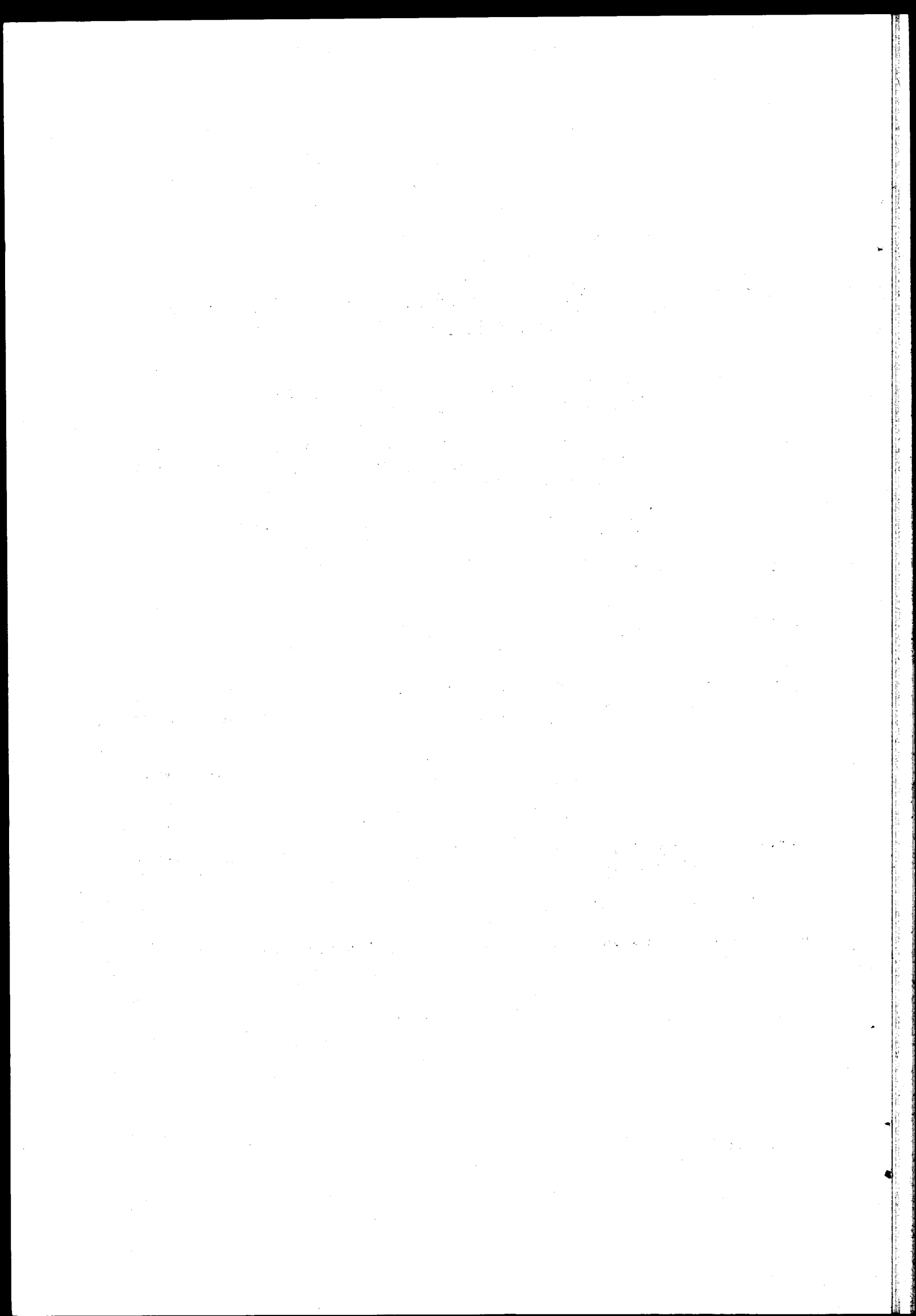
ARTICLES DU TRAITE DE LA C.E.E. PREVOYANT LA CONSULTATION OBLIGATOIRE
DU PARLEMENT

- Art. 7 : réglementation relative à l'interdiction de discriminations exercées en raison de la nationalité
- Art. 14 : modifications des dispositions du traité sur la réduction des droits de douanes entre les Etats membres
- Art. 43 : règlements, directives ou décisions concernant l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique agricole commune
- Art. 54 : programme général et directives tendant à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement
- Art. 56 : directives pour la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers
- Art. 57 : directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci
- Art. 63 : programme général et directives pour la suppression des restrictions à la libre circulation des services
- Art. 75 : règles tendant à la mise en oeuvre d'une politique des transports
- Art. 87 : règlement et directives relatifs à l'interdiction d'accords empêchant le libre jeu de la concurrence, et aux monopoles
- Art. 100 : directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun
- Art. 126 : modification des missions confiées au Fonds social européen
- Art. 127 : dispositions réglementaires sur la gestion et les tâches du Fonds social européen

- Art. 201 : dispositions relatives au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres
- Art. 212 : statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents
- Art. 228 : conclusion d'accords avec des Etats ou des organisations internationales dans tous les cas où le Traité prévoit une consultation
- Art. 235 : dispositions en vue de réaliser les objectifs du Marché commun lorsque le Traité ne prévoit pas les pouvoirs requis à cet effet
- Art. 236 : révision du Traité
- Art. 238 : conclusion d'un accord d'association avec des pays tiers

ARTICLES DU TRAITE DE LA C.E.E.A. PREVOYANT LA CONSULTATION
OBLIGATOIRE DU PARLEMENT

- Art. 31 : normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs
- Art. 76 : modifications des dispositions qui règlent l'approvisionnement et la politique commune d'approvisionnement en minerais, matières brutes et matières fissiles
- Art. 85 : modifications au régime de contrôle de sécurité sur l'usage des minerais, des matières brutes et fissiles
- Art. 90 : modifications au régime de la propriété des matières fissiles spéciales
- Art. 96 : directives concernant la liberté d'accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire
- Art. 98 : directives concernant les mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique
- Art. 173 : dispositions concernant le remplacement des contributions des Etats membres par des ressources propres
- Art. 186 : statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents
- Art. 203 : dispositions en vue de réaliser les objectifs du Marché commun lorsque le Traité ne prévoit pas les pouvoirs requis à cet effet
- Art. 204 : révision du Traité
- Art. 206 : conclusion d'un accord d'association avec des pays tiers



ANNEXE II

PRINCIPAUX RAPPORTS ET RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN
RELATIFS AU RENFORCEMENT DE SES POUVOIRS

- I -

- Résolution du 27 novembre 1959 sur les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et les Conseils de Ministres des C.E., J.O. 1959, p. 1267.
- Résolution du 18 octobre 1962 relative au V Rapport général sur l'activité de la C.E.E., J.O. 1962, p. 2669.
- Résolution du 27 juin 1963 sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, J.O. 1963, p. 1916.
- Résolution du 20 octobre 1966 sur la position du Parlement européen à l'égard de l'évolution institutionnelle récente des Communautés Européennes.
- Résolution du 17 mai 1967 sur les principes généraux des règlements d'organisation des marchés agricoles au stade du marché unique, J.O. 1967, p. 2061.
- Résolution du 17 octobre 1967 sur les problèmes juridiques de la consultation du Parlement Européen, J.O. 1967, n° 268/7.
- Résolution du 3 juillet 1968 sur le 1er rapport général de la Commission des C.E. sur les activités des communautés, J.O. 1968, n° 672/37.
- Résolution du 3 octobre 1968 relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé, J.O. 1968, n° C 108/39.
- Résolution du 10 décembre 1969 priant avis du Parlement Européen sur la proposition de la Commission d'un règlement relatif au maintien de la procédure des comités de gestion, J.O. 1970, n° C 2/32.

- II -

- Rapport de M. JANSSENS sur les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et les Conseils de Ministres des Communautés européennes, Doc. n° 71 / 1959.
- Rapport de M. DERINGER sur le V. Rapport général sur l'activité de la C.E.E., Doc. n° 74 / 1962 - 1963.
- Rapport de M. FURLER sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen, Doc. n° 31 / 1963 - 1964.
- Rapport de M. KREYSSIG sur le 6e Rapport général sur l'activité de la C.E.E., Doc. n° 76 / 1963 - 1964.
- Rapport de M. VALS sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen, Doc. n° 28 / 1964 - 1965.
- Rapport de M. GOES VAN NATERS sur la procédure de conclusion d'accords commerciaux entre les Communautés européennes et des pays tiers ou des institutions étrangères à la Communauté, Doc. n° 119 / 1965 - 1966.
- Rapport de M. ILLERHAUS sur la position du Parlement Européen à l'égard de l'évolution institutionnelle récente des Communautés européennes, Doc. n° 118 / 1966 - 1967.
- Rapport de M. JOZEAU-MARIGNE sur les problèmes juridiques de la consultation du Parlement Européen, Doc. n° 110 / 1967 - 1968.
- Rapport de M. SPENALE sur les décisions du Conseil relatives aux ressources propres et aux pouvoirs budgétaires du Parlement Européen, Doc. n° 42 / 1970 - 1971.

